



**Hochschule für öffentliche
Verwaltung und Finanzen
Ludwigsburg**
University of Applied Sciences

**Das veränderte Rollenverständnis der Integrationsbeauftragten
in Baden-Württemberg**

Bachelorarbeit

zur Erlangung des Grades einer
Bachelor of Arts (B.A.)
im Studiengang gehobener Verwaltungsdienst – Public Management

vorgelegt von

Saskia Hupertz

Studienjahr 2016/2017

Erstgutachter: Prof. Dr. Jörg Dürrschmidt
Zweitgutachterin: Anne Kathrin Müller (M.A.)

Vorwort

Diese Arbeit dient dem landesweiten Vergleich der Rolle der Integrationsbeauftragten in Baden-Württemberg. Die Auseinandersetzung mit der Thematik wurde mir von meiner Betreuerin Frau Anne Kathrin Müller, der Integrationsbeauftragten und Leiterin des Büros für Integration und Migration der Stadtverwaltung Ludwigsburg empfohlen, der ich für die Unterstützung vielmals danke. Ebenfalls danke ich Herrn Prof. Dr. Dürrschmidt für die Betreuung und tolle Unterstützung als Erstgutachter.

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	II
Abkürzungsverzeichnis	VI
Abbildungsverzeichnis	VII
Anlagenverzeichnis	VIII
1 Einleitung	1
1.1 Ziel der Arbeit	2
1.2 Form und Aufbau der Arbeit	2
1.3 Relevanz des Themas für kommunale Verwaltungen	4
1.4 Fragestellung und Hypothese	4
2 Begriffserläuterungen	6
2.1 Differenzierung: Ausländer, Migrant, Flüchtling	6
2.2 Verständnis von Integration	6
2.2.1 Konzept der Willkommenskultur	7
2.2.2 Ansatz der Anerkennungskultur	9
2.2.3 Integrationsprozesse	10
2.3 Migration	11
2.4 Soziologie: Die Rolle	11
3 Entwicklung von Integration und Migration	15
3.1 Historische Entwicklung in der BRD	15
3.2 Verflechtungen innerhalb der Europäischen Union (EU)	17
4 Zuwanderung nach Deutschland im Jahr 2015	22
4.1 Zuwanderung innerhalb der BRD	22

4.2	Integrationspolitik	25
4.2.1	Bundesebene	26
4.2.2	Landesebene	27
4.2.3	Kommunale Ebene	28
5	Die Rolle der Integrationsbeauftragten	31
5.1	Trennschärfe Integrations- und Flüchtlingsbeauftragter	31
5.2	Tätigkeitsfeld	32
5.3	Rollenverständnis	33
6	Methodik der empirischen Untersuchung	36
6.1	Erhebungsmethode: Experteninterviews	38
6.1.1	Auswahl der Interviewpartner	38
6.1.2	Entwicklung und Erläuterung des Interviewleitfadens	40
6.1.3	Die verwendeten Transkriptionsregeln	42
6.1.4	Qualitative Analyse nach Mayring (2015)	43
6.1.5	Vorbereitung der qualitativen Inhaltsanalyse: Entstehungssituation	44
6.1.6	Techniken der qualitativen Inhaltsanalyse und angewendetes Verfahren	45
6.2	Erhebungsmethode: Online-Umfrage	47
6.2.1	Aufbau und Entwicklung des Fragebogens	47
6.2.2	Teilnehmer der Umfrage	49
7	Auswertung der qualitativen und quantitativen Erhebung	52
7.1	Herausforderungen der Verwaltung	52
7.2	Inhaltliche Veränderungen	53
7.3	Strukturelle Veränderungen	55
7.4	Stellungnahmen zur Situation der Integrationsarbeit	59

7.5	Wahrnehmung der eigenen Rolle	61
8	Hypothesenprüfung und Fazit	66
	Literaturverzeichnis	70
	Erklärung der Verfasserin	75

Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
AG	Arbeitsgemeinschaft
Art.	Artikel
B	Befragter
BRD	Bundesrepublik Deutschland
BW	Baden-Württemberg
ca.	circa
DDR	Deutsche Demokratische Republik
ebd.	ebenda
EW	Einwohner
geh.	gehobener
i.S.v.	im Sinne von
OB	Oberbürgermeister
s.	siehe
sog.	sogenannte
vgl.	vergleiche
v. a.	vor allem
VwV	Verwaltungsvorschrift

Abbildungsverzeichnis

<i>Abbildung 1: Willkommens- und Anerkennungskultur in verschiedenen Phasen des Zuwanderungsprozesses</i>	9
<i>Abbildung 2: Wanderungsbilanz der Bundesrepublik Deutschland</i>	16
<i>Abbildung 3: Mitgliederstaaten des Schengen-Abkommens</i>	18
<i>Abbildung 4: Anzahl der Asylanträge auf EU-Ebene 2005-2015</i>	20
<i>Abbildung 5: Anzahl der erstmaligen Asylbewerber je eine Millionen Einwohner im ersten Quartal 2016</i>	21
<i>Abbildung 6: Asylantragszahlen von 1990 - 2015</i>	23
<i>Abbildung 7: Verteilungsschlüssel nach dem Königsteiner-Schlüssel</i>	24
<i>Abbildung 8: Zuwanderung ausländischer Bürger nach Bundesländern</i>	25
<i>Abbildung 9: Altersstruktur der Befragten</i>	50
<i>Abbildung 10: Studienabschluss der Befragten</i>	51
<i>Abbildung 11: Integrationsarbeit in der Kommune</i>	56
<i>Abbildung 12: Personelle Veränderungen</i>	57
<i>Abbildung 13: Benötigtes Personal</i>	58
<i>Abbildung 14: Anstieg des Budgets</i>	58
<i>Abbildung 15: Bewertung der Freizeitgestaltung</i>	63

Anlagenverzeichnis

Die Anlagen sind auf CD beigelegt.

Anlage 1	Bundesamt für Migration und Flüchtlinge: Willkommens- und Anerkennungskultur – Abschlussbericht Runder Tisch „Aufnahmegesellschaft“, 2013, https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Publikationen/Broschueren/abschlussbericht-runder-tisch-aufnahmegesellschaft.pdf?__blob=publicationFile , 28.06.2016
Anlage 2	Die Bundesregierung: Der Nationale Integrationsplan, 2007; https://www.bundesregierung.de/Content/DE/Archiv16/Artikel/2007/07/Anlage/2007-08-30-nationaler-integrationsplan.pdf?__blob=publicationFile&v=1 , 12.06.2016
Anlage 3	Die Bundesregierung: Gesetzliche Grundlagen des Amtes der Bundesbeauftragten für Flüchtlinge, Migration und Integration, https://www.bundesregierung.de/Content/DE/_Anlagen/IB/gesetzliche-grundlagen.pdf?__blob=publicationFile&v=1 , 10.07.2016
Anlage 4	Genver Flüchtlingskonvention: Protokoll über die Rechtsstellung der Flüchtlinge vom 31. Januar 1967, http://www.unhcr.de/fileadmin/user_upload/dokumente/03_profil_begriffe/genfer_fluechtlingskonvention/Genfer_Fluechtlingskonvention_und_New_Yorker_Protokoll.pdf , 07.07.2016
Anlage 5	Informationsverbund Asyl & Migration: Das Dublin-Verfahren, 2015, http://www.asyl.net/fileadmin/user_upload/redaktion/Dokumente/Publikationen/Basisinformationen/Basisinf_2_Dublin_fin.pdf , 07.07.2016
Anlage 6	Landesregierung Baden-Württemberg: Gesetzesblatt zum Partizipations- und Integrationsgesetz, 2015; http://sozialministerium.baden-wuerttemberg.de/de/integration/partizipations-und-integrationsgesetz/ , 25.06.2016
Anlage 7	Bundesamt für Migration und Flüchtlinge: MINAS – Atlas

über Migration, Integration und Asyl, 6. Auflage, 2014,
https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Publikationen/Migrationsatlas/migrationsatlas-2014-11.pdf?__blob=publicationFile,
02.08.2016

Anlage 8 **Heckmann, Friedrich:** Was bedeutet „Willkommenskultur“?,
2012, https://www.bwstiftung.de/fileadmin/Mediendatenbank_DE/BW_Stiftung/Programme_Dateien/Gesellschaft_u_Kultur/Integration/Vielfalt_gefaellt/Papier_Heckmann_Auftaktveranstaltung.pdf, 31.07.2016

Anlage 9 **Ministerium für Integration:** Verwaltungsvorschrift über die
Gewährung von Zuwendungen zur Förderung der
gesellschaftlichen Teilhabe und Integration (VwV-Integration),
2013

Anlage 10 **Ministerium für Soziales und Integration:** Förderrunde VwV-
Integration, 2013, http://sozialministerium.baden-wuerttemberg.de/fileadmin/redaktion/m-sm/intern/downloads/Downloads_VwV-Integration/VwV-Integration_Projektliste_2013.pdf, 13.08.2016

Anlage 11 **Ministerium für Soziales und Integration:** Förderrunde VwV-
Integration, 2014, http://sozialministerium.baden-wuerttemberg.de/fileadmin/redaktion/m-sm/intern/downloads/Downloads_VwV-Integration/VwV-Integration_Projektliste_2014.pdf, 13.08.2016

Anlage 12 **Ministerium für Soziales und Integration:** Förderrunde VwV-
Integration, 2016, http://sozialministerium.baden-wuerttemberg.de/fileadmin/redaktion/m-sm/intern/downloads/Downloads_VwV-Integration/VwV-Integration_Liste_Flue-Integrationsbeauftragte_2015.pdf,
13.08.2016

Anlage 13	Ministerium für Soziales und Integration: Zusätzliche Förderrunde VwV-Integration, 2016, http://sozialministerium.baden-wuerttemberg.de/fileadmin/redaktion/m-sm/intern/downloads/Anhang_PM/VwV-Integration_Projektliste_zusaetzl-Runde_2016.pdf , 13.08.2016
Anlage 14	Schulte, Axel: Integrationspolitik in der Bundesregierung Deutschland, S. 30 ff, http://www.budrich-journals.de/index.php/dms/article/viewFile/5140/4282 , 14.08.2016
Anlage 15	Bundesministerium des Inneren: Zuwanderungsgesetz 2004, Art. 1 ff., http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Gesetzestexte/DE/Zuwanderungsgesetz.pdf?__blob=publicationFile , 16.08.16
Anlage 16	Bundesamt für Migration und Flüchtlinge: Zuwanderung von Hochqualifizierten aus Drittstaaten nach Deutschland, Working Paper 28, 2009, S.24 f., https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Publikationen/WorkingPapers/wp28-hochqualifizierte.pdf?__blob=publicationFile , 20.07.2016
Anlage 17	Begleitschreiben zur Teilnahme an der Online-Umfrage
Anlage 18	Auswertung der Online - Umfrage: Unterkategorie Kleinstädte
Anlage 19	Auswertung der Online - Umfrage: Unterkategorie Mittelstädte
Anlage 20	Auswertung der Online - Umfrage: Unterkategorie Großstädte
Anlage 21	Analysetabelle Online Umfrage: Offene Frage 1
Anlage 22	Analysetabelle Online Umfrage: Offene Frage 2
Anlage 23	Analysetabelle Online Umfrage: Offene Frage 3
Anlage 24	Analysetabelle Online Umfrage: Offene Frage 4
Anlage 25	Analysetabelle Online Umfrage: Offene Frage 5
Anlage 26	Transkription Experteninterview B1: Kleinstadt
Anlage 27	Transkription Experteninterview B2: Mittelstadt
Anlage 28	Transkription Experteninterview B3: Großstadt
Anlage 29	Transkription Experteninterview B4: Großstadt
Anlage 30	Unabhängige Kommission, Zuwanderung, 2001, S.200, http://www.bmi.bund.de/cae/servlet/contentblob/123148/publicationFile/9076/Zuwanderungsbericht_pdf.pdf , 12.07.2016

Anlage 31 Tabellen der qualitativen Inhaltsanalyse der Experteninterviews

Anlage 32 Auswertungsdokument der Online-Umfrage mit dem
Evaluationsprogramm EvaSys der Hochschule Ludwigsburg

1 Einleitung

„Manchmal komme ich mir vor wie eine Funktion und nicht wie eine Person“¹.

Ob nun der Schulleiter, der Steuerberater, der Unternehmer, der Amtsleiter, die Krankenschwester oder eben der Integrationsbeauftragte: Solche Worte sind heute bei einer verantwortungsvollen Tätigkeit keine Seltenheit mehr. Menschen müssen funktionieren und im besten Fall nie den „Ausschaltknopf“ betätigen. Dies ist in einer Vielzahl von Berufen der Fall. Gerade bei einer Tätigkeit wie der Integrationsarbeit, die vor allem im Rahmen der erhöhten Zuwanderung seit dem Jahr 2015 vermehrt Aufmerksamkeit und dadurch einen höheren Stellenwert erlangte, ist ein „Ausschalten“ immer weniger möglich. Die kommunale Integrationsarbeit ist keine Tätigkeit, die im Sinne des „Dienstes nach Vorschrift“ abgearbeitet werden kann, sondern vielmehr eine Tätigkeit, die an Abendterminen und Wochenendveranstaltungen verrichtet wird, Flexibilität voraussetzt und einen intensiven Einsatz fordert. Ziel der kommunalen Integrationsarbeit ist es, eine Stadtgesellschaft zu entwickeln, die Migranten willkommen heißt und gleichzeitig eine Aufnahmegesellschaft schafft, die langfristig ihre Struktur den verschiedenen Bedürfnissen der Bürger aus unterschiedlichen Nationen anpasst. Die Verwaltung spielt dabei eine große Rolle um ein nachhaltiges und multikulturelles Miteinander im Rahmen ihrer kommunalen Pflichten und Möglichkeiten aufzubauen. Integrationsbeauftragte haben dabei vor allem die Funktion als „Brückenbauer zwischen der Gesellschaft und Verwaltung“² inne.

In Deutschland, wo 2014 rund 16,4 Millionen Menschen mit Migrationshintergrund lebten, macht das einen Anteil von 20 % der Gesamtbevölkerung aus, welcher stetig weiter wächst. Dies zeigt deutlich, dass das Zusammenwachsen von Menschen verschiedener Kulturen eine immer größere Rolle spielt.

¹ Experteninterview B2, Anlage 27, S. 8.

² Experteninterview B3, Anlage 28, S. 8.

Gerade in Hinblick auf den demographischen Wandel und der abnehmenden Geburtenrate sowie dem immer höher werdenden Durchschnittsalter, besteht auch für Deutschland die Möglichkeit aus der Zuwanderung zu profitieren. Dabei ist jedoch von zentraler Wichtigkeit, dass Integration in verschiedenen Bereichen erfolgt, sei es die strukturelle Integration, die kulturelle oder die identifikative Integration³.

Um einer drohenden Spaltung der Gesellschaft und gleichzeitig der Bildung von Parallelgesellschaften entgegenzuwirken, hat auch das Bundesland Baden-Württemberg die Notwendigkeit einer funktionierenden Integration erkannt und mit der „VwV- Integration“ die Schaffung oder Aufstockung von Stellen für Integrations – und Flüchtlingsbeauftragte bewilligt.

1.1 Ziel der Arbeit

Ziel dieser Arbeit ist es zu untersuchen, ob und inwiefern sich das Rollenverständnis der Integrationsbeauftragten in Baden-Württemberg aufgrund der erhöhten Zuwanderung im Jahr 2015 verändert hat. Dabei stehen inhaltliche und strukturelle Veränderungen, sowie Veränderungen innerhalb der Rolle als Integrationsbeauftragte im Fokus.

Dazu wurden Integrationsbeauftragte in Form von Experteninterviews und einer Online-Umfrage befragt.

1.2 Form und Aufbau der Arbeit

Die Arbeit ist so aufgebaut, dass zu Beginn die theoretischen Grundlagen dargestellt und erklärt werden. Nach der Einleitung im ersten Kapitel werden die Begriffserläuterungen der verwendeten Schlagwörter im Kapitel zwei dargestellt.

³ Strukturelle Integration ist die Integration in den Arbeitsmarkt /Bildungsmarkt. Kulturelle Integration ist ein Veränderungsprozess bei Migranten und auch der Mehrheitsgesellschaft in Bezug auf Kompetenzen, Werte und Normen und Identifikative Integration durch Identifizierung mit der Aufnahmegesellschaft. Vgl. Heckmann, 2015.

Dabei geht es im Detail um das Verständnis von Integration im Rahmen der Willkommens- und Anerkennungskultur und der Integrationsprozesse sowie einer Erklärung des Migrationsbegriffes und der Rolle im Kontext der sozialen Rollentheorie.

In Kapitel drei erhält der Leser einen Einblick in die Entwicklung von Integration und Migration in der Bundesrepublik Deutschland (BRD). Dabei wird auf die historische Entwicklung und die Verflechtungen innerhalb der EU eingegangen.

In Kapitel vier wird die Zuwanderung in Deutschland im Hinblick auf den demographischen Wandel betrachtet und erläutert, inwiefern die Zuwanderung als Chance genutzt werden kann.

Kapitel fünf beschäftigt sich im Speziellen mit dem Zuwanderungsjahr 2015 und erörtert die Auswirkungen und die Integrationspolitiken auf verschiedenen Regierungsebenen in der BRD.

Kapitel sechs behandelt die Rolle der Integrationsbeauftragten in Baden-Württemberg. Hier wird auf die Differenzierung von Integrationsbeauftragten und Flüchtlingsbeauftragte eingegangen, die jeweilige Tätigkeit im gesetzlichen Hintergrund betrachtet sowie das Verständnis der Rolle beleuchtet.

Kapitel sieben erläutert das methodische Vorgehen der Untersuchung. Zudem wird die Analysetechnik durch Theorien der empirischen Erhebungsformen erklärt und untermauert. Das erste Unterkapitel geht zunächst auf die für die Interviews verwendete qualitative Inhaltsanalyse ein. Dies beinhaltet den Aufbau des Leitfadens, die Erklärung der Analysetechnik und die Auswahl der Teilnehmer. Im zweiten Unterkapitel wird die schriftliche Befragung dargelegt. Dabei wird auf die Erstellung des Fragebogens, die Teilnehmer und die Auswertungsmethode eingegangen.

Das achte Kapitel stellt die Auswertung der mündlichen und schriftlichen Befragung dar. Dabei werden auf die Herausforderungen der Verwaltungen, die inhaltlichen- und strukturellen Veränderungen und die Einschätzung der Situation durch die Integrationsbeauftragten sowie auf ihre persönliche Wahrnehmung ihrer Rolle eingegangen.

Das letzte und neunte Kapitel bildet den Abschluss der Arbeit. Darin werden die Hypothesen überprüft und alle wichtigen Erkenntnisse zusammengefasst.

In der gesamten Arbeit wird auf die explizite Nennung der männlichen und der weiblichen Form verzichtet. Es sind stets beide Formen angesprochen, sofern nicht ausdrücklich die Rede von nur einer Geschlechterform ist. Dies soll der besseren Lesbarkeit dienen.

1.3 Relevanz des Themas für kommunale Verwaltungen

Integrationsbeauftragte fungieren als Wegweiser und Vermittler in der immer größer werdenden multikulturellen Gesellschaft in Deutschland. Sie reflektieren die kommunalpolitische Ebene und sind Ansprechpartner verschiedener Behörden, Vereine, Organisationen und Bürger. Gerade in einem Land, das schon immer Zuwanderung erfahren hat und gerade in der aktuellen Zeit steigende Zuwanderung erfährt, ist es wichtig die Integration voranzutreiben und auf kommunaler Ebene gezielt zu unterstützen.

1.4 Fragestellung und Hypothese

Im Laufe der Arbeit wird untersucht ob und inwiefern sich die Rolle der Integrationsbeauftragten in Baden-Württemberg im Zuge der erhöhten Zuwanderung im Jahr 2015 verändert hat. Es wird davon ausgegangen, dass durch die Schaffung vieler Stellen für Integrations- und Flüchtlingsbeauftragte strukturelle Veränderungen innerhalb der Verwaltungsorganisation vorgenommen wurden und es auch zu inhaltlichen Veränderungen aufgrund der Verlagerung von Tätigkeitsschwerpunkten gekommen ist.

Es wird erforscht, inwiefern sich mögliche strukturelle und inhaltliche Veränderungen auf die Rolle der Integrationsbeauftragten übertragen haben. Es wird bereits vermutet, dass sich vor allem der Arbeitsaufwand erheblich gesteigert hat und sich das Aufgabengebiet aufgrund verschiedener neuer Akteure und der neuen Zielgruppe „Flüchtlinge“ erweitert hat. Mutmaßlich hat die enorme Mehrarbeit auch einen Rollenkonflikt ausgelöst; sowohl innerhalb der Rolle als auch zwischen den verschiedenen Rollen, die eine einzelne Person inne hat. Aufgrund der Neueinstellung vieler Integrations – und Flüchtlingsbeauftragten kann bei diesen eine Beurteilung der Veränderungen jedoch nicht erwartet werden.

Es wird ebenfalls die Hypothese aufgestellt, dass insbesondere in kleinen Kommunen unter 25.000 EW Integrationsbeauftragte neu eingestellt wurden und sich dadurch eher dort strukturelle Veränderungen innerhalb der Verwaltung ergeben haben. In Bezug auf die Mittelstädte (25.000 EW – 100.000 EW) und den Großstädten (ab 100.000 EW) wird vermutet, dass bei den meisten Gemeinden bereits Integrationsbeauftragte vorhanden waren und sich dort keine oder nur kleine Veränderungen innerhalb der Organisation ergeben haben, sondern eher vermehrt Veränderungen innerhalb der Rolle zu vermerken sind.

Für alle Integrationsbeauftragten wird die Hypothese aufgestellt, dass die Gesamtzufriedenheit mit der Tätigkeit hoch ist.

2 Begriffserläuterungen

Im Verlauf der Arbeit werden verschiedene Begrifflichkeiten der Fachthematik verwendet, die einer Erklärung bedürfen um den Inhalt der Thesis auch als „fachfremder“ Leser verstehen zu können. Diese Begriffe werden im Folgenden erläutert und verständlich dargestellt.

2.1 Differenzierung: Ausländer, Migrant, Flüchtling

Als *Ausländer* wird diejenige Person bezeichnet, die nach § 2 Abs. 1 Aufenthaltsgesetz (AufenthG) nicht als deutscher Staatsangehöriger im Sinne des Art. 116 Abs. 1 des Grundgesetzes gilt und dementsprechend einen ausländischen Pass besitzt⁴. Ein *Migrant* hingegen ist entweder ein in Deutschland geborener Ausländer oder ein Deutscher mit mindestens einem ausländischen Elternteil⁵ anzusehen. Als *Flüchtling* bezeichnet wird, wer aus begründeter Furcht vor Verfolgung oder Krieg, in seinem eigenen Land, in dem er die Staatsangehörigkeit besitzt, keinen Schutz findet⁶.

2.2 Verständnis von Integration

Das Wort Integration bedeutet bildungssprachlich so viel wie „Einbeziehung/Eingliederung in ein größeres Ganzes“⁷. In der Soziologie wird das Wort als „Verbindung einer Vielheit von einzelnen Personen oder Gruppen zu einer gesellschaftlichen und kulturellen Einheit“⁸ verstanden und in diesem Sinne verwendet.

⁴ Vgl. Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, Glossar (https://www.bamf.de/DE/Service/Left/Glossary/_function/glossar.html?nn=1363008&lv2=5831834).

⁵ Vgl. Bundeszentrale für politische Bildung und Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, Glossar; <http://www.bpb.de/gesellschaft/migration/kurzdossiers/57302/definition-von-migration>, 24.07.16. (https://www.bamf.de/DE/Service/Left/Glossary/_function/glossar.html?nn=1363008&lv2=5831834&lv3=3198544); 24.07.16.

Info: Dazu gehören auch „alle nach 1955 auf das heutige Gebiet der Bundesrepublik Deutschland zugewanderten Deutschen und alle Deutschen mit zumindest einem nach 1955 auf das heutige Gebiet der Bundesrepublik Deutschland zugewanderten Elternteil.“ (Vgl. Bamf- Glossar).

⁶ Vgl. Genfer Flüchtlingskonvention, Art. 1 Definition des Begriffs „Flüchtling“.

⁷ Duden, <http://www.duden.de/rechtschreibung/Integration>, 12.08.2016.

⁸ Ebd.

Dieser Beschreibung kommt auch der Soziologe Friedrich Heckmann nach, der Integration als „einen Zustand der Stabilität von Beziehungen zwischen Elementen in einem interdependenten System verstandenen Ganzen [...]“⁹ definiert. Die Assimilation, die nach Farley (2005) als Prozess veranschaulicht wird, der nur in eine Richtung verläuft und demnach bedeutet, dass Einwanderer ihre eigene Kultur für die des Einwanderungslandes vollkommen aufgeben, ist das Pendant zur Integration, die in einem beidseitigen Prozess verläuft und sowohl Zuwanderer als auch Aufnahmegesellschaft miteinbezieht. In der heutigen Moderne soll Assimilation jedoch eher als „soziologischer Begriff also die Verringerung sozial relevanter Merkmalsunterschiede zwischen Gruppen bedeuten und nicht in die Verbindung zu einseitiger Anpassung kultureller Unterdrückung von Gruppen stehen“¹⁰.

2.2.1 Konzept der Willkommenskultur

Die Bundesrepublik Deutschland entwickelt sich zunehmend zu einer pluralistischen und multikulturellen Gesellschaft. Die demographische Entwicklung und der wachsende Fachkräftebedarf schaffen die Voraussetzungen einer gezielten und gesteuerten Einwanderung. Der Begriff „Willkommenskultur“ erlebt in diesem Sinne gegenwärtig einen spürbaren Aufschwung und ist in vielen Integrationsdebatten ein wichtiges Thema. Der Begriff Willkommenskultur ist laut Heckmann von einer „sinnvollen Unschärfe“ gekennzeichnet, da der Begriff nicht genau abgrenzbar ist¹¹.

Im Allgemeinen bedeutet dies, Migranten und selbstverständlich auch allen anderen Menschen mit Offenheit und Akzeptanz zu begegnen. Die Basis des Rechts- und Sozialstaates bildet das Grundgesetz, wodurch jeder nach Art. 1 GG und Art 2 Abs.2 GG das Recht auf freie Entfaltung der Persönlichkeit besitzt und allen Menschen die gleichen Handlungsfreiheiten und Zugänge zustehen.

⁹ Heckmann, Integration von Migranten, 2015, S. 70 Z. 1f.

¹⁰ Alba, Nee, Esser zitiert bei Heckmann, Integration von Migranten, 2015, S. 77.

¹¹ Vgl. Heckmann, Auftaktveranstaltung „Vielfalt gefällt“, S.2.

Willkommenskultur umfasst die Ebene der individuellen Einstellungen, der interpersonalen Beziehungen, der Struktur und Kultur von Organisationen und eines gesamtgesellschaftlichen Verständnisses von Einwanderungsgesellschaft¹².

Ebenfalls beinhaltet Willkommenskultur auch einen institutionellen Kontext, in dem Organisationen pro-aktive Praktiken erarbeiten sollen, welche Barrieren der Integration abbauen und Möglichkeiten der Inklusion finden sollen.

Um dies zu veranschaulichen, sagt Heckmann folgendes:

„Willkommenskultur ist, wenn ein Pensionär einem Migrantenkind Nachhilfe gibt, Einbürgerungsfeiern stattfinden, eine Stadt ein türkisches Filmfestival veranstaltet, [...] und vieles mehr.“¹³

Die Vielfalt, die sich aus der erhöhten Zuwanderung ergibt, ist eine Chance für die kulturelle, wirtschaftliche, demografische und gesellschaftliche Entwicklung der Bundesrepublik Deutschland. Demnach sollen nicht mehr nur der Integrationsbedarf und die Problemlagen, sondern verstärkt auch die Kompetenzen und Potenziale der Zugewanderten im Vordergrund stehen¹⁴. Die Etablierung einer Willkommens- und vor allem auch Anerkennungskultur ergibt sich als Ziel um Deutschland als Lebens- und Arbeitsstandort für die Menschen mit Migrationshintergrund und Neuzuwanderer aus dem Ausland nachhaltig attraktiv zu gestalten¹⁵.

¹² Vgl. Heckmann, Auftaktveranstaltung „Vielfalt gefällt“, S.9.

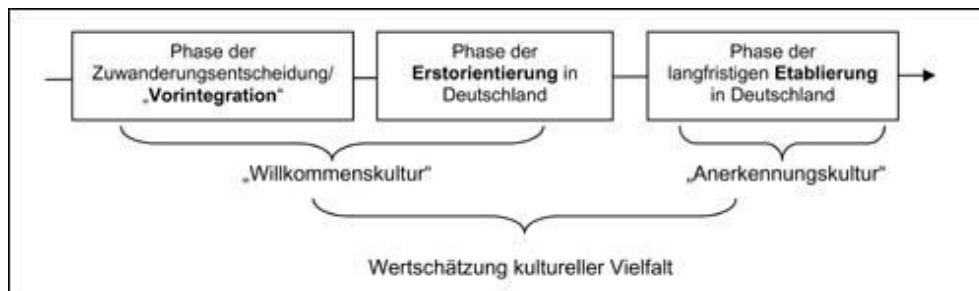
¹³ Vgl. Heckmann, Auftaktveranstaltung „Vielfalt gefällt“, S.2.

¹⁴ Vgl. Schader Stiftung (Hrsg.), Interkulturelle Öffnung und Willkommenskultur in strukturschwachen ländlichen Regionen, S. 100.

¹⁵ Vgl. Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, Willkommens – und Anerkennungskultur, S. 3.

Die folgende Abbildung stellt die drei Phasen der Willkommens- und Anerkennungskultur dar, wobei die zwei ersten Phasen „Vorintegration“ und „Erstorientierung“ der Willkommenskultur angehören und die „langfristige Etablierung“ in Deutschland der Anerkennungskultur zugeordnet wird. Im Allgemeinen werden beiden Begriffe als eine „Wertschätzung der kulturellen Vielfalt“ in Deutschland angesehen.

Abbildung 1: Willkommens- und Anerkennungskultur in verschiedenen Phasen des Zuwanderungsprozesses



Quelle:

<http://www.bamf.de/SharedDocs/Meldungen/DE/2011/20110519nuernberger-tage-integration-willkommenskultur.html>

2.2.2 Ansatz der Anerkennungskultur

Integration ist keine Einbahnstraße. Um das Ziel einer erfolgreichen Integration zu erreichen und die Willkommens- und Anerkennungskultur langfristig in das Konstrukt der Gesellschaft zu installieren, ist vor allem auch die Aufnahmegesellschaft von großer Bedeutung, welche die Potenziale und Kompetenzen der bereits in Deutschland lebenden Menschen mit Migrationshintergrund erkennt und diese auch anerkennt. „Der Begriff „Anerkennungskultur“ rückt im Sinne einer „nachholenden Willkommenskultur“ die anerkennende Wertschätzung der Zugewanderten durch die Aufnahmegesellschaft in den Fokus“¹⁶. Eine funktionierende Integration ist nur erfolgreich, sofern eine interkulturelle Öffnung bei der Aufnahmegesellschaft erfolgt.

¹⁶ Schader Stiftung (Hrsg.), Interkulturelle Öffnung und Willkommenskultur in strukturschwachen ländlichen Regionen, S. 101.

Die Bürgergesellschaft, Unternehmen, lokale Institutionen, Medien, Vereine und vor allem Kommunalverwaltungen müssen aktiv an der Gestaltung einer zuwanderungsfreundlichen und langfristig attraktiven Willkommens- und Anerkennungskultur arbeiten.

2.2.3 Integrationsprozesse

Um Menschen zu ermöglichen am gesellschaftlichen Leben der aufnehmenden Gesellschaft in ihren Milieus und ihren verschiedenen sozialen Lagen teilhaben zu lassen, muss Schritt für Schritt ein „individuelle[r] und kollektive[r] Mitgliedschaftserwerb“¹⁷ stattfinden, welcher als Integrationsprozess bezeichnet wird. Um eine gesamtgesellschaftliche Teilhabe zu ermöglichen, muss die Aufnahmegesellschaft bzw. die Kommune in verschiedenen Handlungsfeldern Zugänge schaffen. Dazu gehört die interkulturelle Öffnung der Verwaltung, die Bildungs- und Sprachförderung, die Gesundheit- und Sportförderung, die Förderung von Begegnung und Kultur und die soziale Partizipation und Unterstützung im Erwerbsleben. Der Mitgliedschaftserwerb erfolgt auf drei Ebenen: Der Mikroebene, der Mesoebene und der Makroebene. Die Mikroebene ist die niedrigschwelligste Ebene und ist der individuelle Kontakt zwischen Menschen, die sich offen gegenüber treten und sich auf einer Augenhöhe befinden. Die Mesoebene bedeutet, den Mitgliedschaftserwerb auf der Ebene der Organisationen und Institutionen, denen Neuzugewanderten mit interkultureller Öffnung im Sinne von Gleichberechtigung und Diskriminierungsfreiheit begegnen. Der Mitgliedschaftserwerb auf der Makroebene ist die Integration in die Gesamtgesellschaft und somit das Ziel und „Aushängeschild“ einer erfolgreichen Integration¹⁸. Auf dieser Ebene begegnet die Aufnahmegesellschaft der Zuwanderungsgesellschaft im Gesamten mit Offenheit, positioniert sich als „Einwanderungsland“ und ermöglicht gleichberechtigte Teilhabe in vielen verschiedenen Handlungsfeldern.

¹⁷ Heckmann, Integration von Migranten, 2015, S. 79.

¹⁸ Vgl. Schulte, S. 32.

2.3 Migration

Der Begriff Migration stammt von dem Lateinischen Wort migratio ab und bedeutet ins Deutsche übersetzt „Wanderung“. Das Wort Migration wird heutzutage als Oberbegriff für den „Wechsel des Lebensmittelpunktes von Personen über internationale Grenzen bezeichnet“¹⁹. Für die Wanderungsbewegung gibt es unterschiedliche Gründe, die einen Menschen dazu führen seinen Lebensmittelpunkt zu verändern. Migration lässt sich sowohl als Einwanderungs- als auch als Auswanderungsprozess betrachten. Zu den Hauptursachen zählen wirtschaftliche, politische und soziale Faktoren, sog. „push factors“ und „pull factors“²⁰. Die push factors (push= stoßen, schieben) sind die Gründe, warum Menschen aus Ihrem Heimat-/Herkunftsland auswandern möchten. Die pull factors (pull= ziehen) sind die Gründe, die auf den Gegebenheiten des Einwanderungslandes beruhen und für die Menschen attraktiv sind und eine gute und bessere Zukunft darstellen. Es gibt die Arbeits-, Bildung- und Heiratsmigration, die humanitäre Migration oder die Migration aufgrund des Familiennachzugs. Alle Migrationsformen sind an unterschiedliche Voraussetzungen gebunden und eröffnen den Migranten verschiedene Integrationspfade.

2.4 Soziologie: Die Rolle

Im Verlauf der Arbeit wird der soziologische Begriff „Rolle“ in Bezug auf die soziale Rollentheorie der Integrationsbeauftragten thematisiert. Um ein Verständnis für den Begriff „soziale Rolle“ zu erhalten, wird dieser im Folgenden kurz definiert und in Kapitel sechs nochmals aufgegriffen.

Nach Talcott Parson sind „Rolle“ und „Status“ „in erster Linie Hilfsmittel mit denen die Anordnung von Akteuren in einem sozialen System erfasst werden kann“²¹.

¹⁹ Vgl. Heckmann, Integration von Migranten, 2015, S. 23 ff.

²⁰ Eurostat, Statistic Explains, http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Migration_and_migrant_population_statistics, 01.08.2016.

²¹ Parson zitiert nach Rosa, Strecker, Kottmann, 2007, S. 160.

Dahrendorf (2006) definiert soziale Rollen als ein „Bündel von Erwartungen, die sich in einer gegebenen Gesellschaft an das Verhalten der Träger von Positionen knüpfen“²². Anhand der soziologischen Rollentheorie sollen Verhaltensmuster zwischen menschlichen Akteuren beschrieben und analysiert werden können, denn jedem Akteur wird eine unterschiedliche Stellung oder Position zugeteilt, die auch eine unterschiedliche Verhaltensweise (Rolle) innehält. „Die gesellschaftlich vorgeformten Stellungen werden dabei als Position (oder Satus) bezeichnet, die mit ihnen verknüpften Verhaltensweisen als Rollen“²³. Dabei stehen die zugeordneten Positionen mit den zugeordneten Rollen jeweils in Wechselwirkung und können nie nur für sich selbst existieren. Soziale Positionen sind „weder an die Persönlichkeit noch auch nur an die Existenz des Positionsinhabers gebunden (...)“²⁴. Dies bedeutet, dass von jedem Akteur, der eine soziale Position einnimmt, unabhängig von seiner individuellen Person, ein bestimmtes Verhaltensmuster erwartet wird, was auch als Rollenerwartung definiert wird. Individuen stehen dabei stets in Wechselwirkung zu den sozialen Strukturen der Gesellschaft, die sowohl im aktiven Tun der Individuen, als auch in passiven Bestimmtwerden durch die Gesellschaft bestehen²⁵.

²² Dahrendorf, 2006 zitiert bei Steinbach (Hrsg.), 2016, S. 290).

²³ Steinbach (Hrsg), 2016, S. 290.

²⁴ Dahrendorf, 2006 zitiert bei Steinbach (Hrsg.), 2016, S. 291.

²⁵ Simmel, zitiert nach Rosa, Strecker, Kottmann, 2007, S. 92.

Exkurs: Die drei soziologischen Apriori

Nach Georg Simmel entsteht eine Gesellschaft, da drei Bedingungen des Sozialen gegeben sind:

1. Struktur-Apriori: Bei der Wahrnehmung eines anderen Menschen, wird dieser stets verallgemeinert einer Typengruppe zugeordnet, z. B. Mann, Schüler, Ausländer,...
2. Individualitäts-Apriori: Tatsächlich gehen Individuen aber über ihre sozialen Rollen hinaus; sie befinden sich in der Gesellschaft aber stehen sich gleichzeitig gegenüber.
3. Rollen-Apriori: Die von der Gesellschaft bestimmten Rollenmuster und Beziehungsstrukturen sind bereits vor der Individualität bestimmt und prägen das Verhalten der Individuen. Dies bedeutet dass „der Platz“ eines Individuums schon vorbestimmt ist.

Als Beispiel lässt sich der Lehrer nennen, der mit seiner Position als Lehrer in unterschiedlicher Beziehung zu seinen Rollenpartnern steht. Rollenpartner sind beispielsweise Kollegen, Schüler, Eltern, etc., woraus sich das „Bündel“ an Verhaltenserwartungen ergibt. Demnach ergeben sich aus jeder Rollenerwartung eines Rollenpartners unterschiedliche Rollensegmente einer sozialen Position²⁶. Rollenerwartungen können sehr unterschiedlich sein, sodass es innerhalb einer Rolle/einer sozialen Position auch zu einem Widerspruch der Rollen, also einem Rollenkonflikt oder einer Rollenkollision kommen kann. Dahrendorf (2006) unterscheidet zwei Arten von Rollenkonflikten. Zum einen gibt es Intra-Rollenkonflikte und zum anderen gibt es die Inter-Rollenkonflikte. Ein Intra-Rollenkonflikt entsteht, wenn an eine Rolle unterschiedliche Erwartungen gestellt werden. Zum Beispiel hat ein Arbeitgeber von seinem Arbeitnehmer andere Erwartungen als dessen Kollegen an ihn stellen.

²⁶ Vgl. Steinbach (Hrsg.), 2016, S. 292.

Ein Inter-Rollenkonflikt ist eine Kollision zwischen verschiedenen Rollen, an welche unterschiedliche Erwartungen geknüpft sind, die entweder gar nicht oder nur schwer vereinbar sind. So hat zum Beispiel der Geschäftsführer eines Unternehmens die Rolle, sich intensiv für sein Unternehmen einzusetzen aber ebenfalls die Rolle des Vaters, der an der Entwicklung seiner Kinder teilhaben möchte.

In Bezug auf das Thema dieser Arbeit und der Rolle der Integrationsbeauftragten, ist zu erwarten, dass einige Beauftragte sich sowohl in einem Intra-Rollenkonflikt, als auch in einem Inter-Rollenkonflikt befinden. Sie müssen mit sehr vielen unterschiedlichen Akteuren (Verwaltung, Unternehmen, Bürger, Vereine, soziale Organisationen,...) kooperieren, die jeweils verschiedene Erwartungen an ihre Position stellen. Ebenfalls ist zudem der Inter-Rollenkonflikt denkbar, da aufgrund eines möglicherweise gestiegenen Arbeitspensums sowohl Freizeit, Familie also auch die persönliche Verwirklichung nur schwer „unter einen Hut“ zu bringen sind.

3 Entwicklung von Integration und Migration

Um dem Leser ein Rahmenverständnis für Integration und Migration zu vermitteln, wird im Folgenden die Geschichte der Migration in Deutschland dargestellt, sowie auf die gegenwärtigen Verflechtungen der Europäischen Union, die einen immer höheren Integrationsbedarf einfordern, eingegangen. Dieses Hintergrundwissen dient dazu, die Rahmenbedingungen, mit denen die Tätigkeit und Rolle der Integrationsbeauftragten in Verbindung steht, kennenzulernen. Die Migration nach Deutschland ist seit knapp einem Jahrhundert Teil der Geschichte und erlebt aktuell wieder einen starken Aufschwung. Die Migration erhält natürlich auch kritische Stimmen, jedoch soll Migration eher als Chance für die Entwicklung der deutschen Gesellschaft betrachtet und auch genutzt werden.

3.1 Historische Entwicklung in der BRD

Bereits in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts gab es viele Menschen, die aufgrund der Anwerbeabkommen, beginnend 1955, in die BRD und DDR einreisten um vorwiegend als sogenannte Gastarbeiter tätig zu sein. Die Zuwanderung durch Gastarbeiter erlebte 1970 ihren Höhepunkt mit ca. einer Millionen Menschen. Im Rahmen der Wiedervereinigung und dem Ende des Kalten Krieges kam es zusätzlich zur Zuwanderung von Aussiedlern, Spätaussiedlern und Asylsuchenden, die beispielsweise aufgrund des zerfallenden Jugoslawiens Zuflucht in Deutschland suchten. 1992 wurde der Zuwanderungsrekord von 1,2 Millionen Menschen registriert, darunter 440.000 Menschen mit Asylbegehren²⁷. Eine Integrationspolitik zur Steuerung, Gestaltung und Beeinflussung der Migrationsbewegungen gab es bis zu diesem Zeitpunkt nicht.

²⁷ Vgl. Bundesregierung, Beauftragte für Migration, Flüchtlinge und Integration, https://www.bundesregierung.de/Webs/Breg/DE/Bundesregierung/BeauftragtefuerIntegration/geschichte/zuwanderungslandDt/_node.html, 01.07.2016.

Erst mit Verabschiedung des Gesetzes zur Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung und zur Regelung des Aufenthalts und Integration von Unionsbürger und Ausländern , auch „Zuwanderungsgesetz“ bezeichnet, wurde im Jahr 2005 der erste Baustein einer möglichen Zuwanderungssteuerung und damit auch Schritt in Richtung einer Integrations- und Migrationspolitik geschaffen²⁸. Das Gesetz wurde aufgrund der Vielzahl an neuen Europäischen Richtlinien 2007 in Teilen reformiert, was die Dynamiken und rasanten Veränderungen in den Strukturen der Integrations- und Migrationspolitik erkennen lässt. Kernpunkte des Gesetzes sind das Aufenthaltsgesetz und die Regelungen zur humanitären Zuwanderung und der Inneren Sicherheit. Die im Folgenden dargestellte Abbildung zeigt, dass die Wanderungsbewegung nach Deutschland sehr stark fluktuiert und von verschiedenen Ereignissen geprägt ist (Anwerbeabkommen, humanitäre Zuwanderung,...).

Abbildung 2: Wanderungsbilanz der Bundesrepublik Deutschland (1950 – 2015)



Quelle: <https://mediendienst-integration.de/migration/wer-kommt-wer-geht.html>

²⁸ Vgl. Bundeszentrale für politische Bildung, <http://www.bpb.de/gesellschaft/migration/dossier-migration/56367/migration-1955-2004>, 17.06.2016.

3.2 Verflechtungen innerhalb der Europäischen Union (EU)

Eine länderübergreifende Integration ist auch Ziel der Europäischen Union, die dies in der Präambel zum Vertrag der Europäischen Union mit den Worten „Entschlossen, den Prozess der Schaffung einer immer engeren Union der Völker Europas, [...], weiterzuführen, [...]“²⁹ klar zum Ausdruck bringt. Diese engere Union wird vor allem durch die Freizügigkeitsrichtlinie des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) in Artikel 21 ermöglicht, wodurch Unionsbürger sich in den Mitgliedsstaaten frei bewegen können. Dies sorgt vor allem für einen verstärkten Ausbau der internationalen Wirtschaftsbeziehungen, die sich auch auf den nationalen Arbeitsmarkt auswirken. Auf der europäischen Ebene sorgt vor allem das Schengen-Abkommen und das Schengener Durchführungsübereinkommen (SDÜ) für eine immer weiter wachsende Wanderung innerhalb des europäischen Raumes. Mit Abschaffung der Grenzkontrollen an den Binnengrenzen und der Erstellung von polizeilichen und justiziellen Netzwerken wird ein immer stärker verflochteneres Europa geschaffen. Von ursprünglich sechs Gründungsmitgliedern ist die Zahl der Mitgliedsstaaten mittlerweile auf 26 gestiegen. Im Jahr 1990 wurde das SDÜ unterzeichnet mit dem Ziel, in den Bereichen der Einreise und des kurzfristigen Aufenthalts für Ausländer, des Asylverfahrens und der für den Antrag zuständigen Mitgliedstaaten, der Maßnahmen gegen Drogenhandel der über die eigenen Grenzen hinaus stattfindet sowie in Bereichen der polizeilichen und justiziellen Kooperation, „einen einheitlichen Raum der Sicherheit und des Rechts zu gewährleisten“³⁰. Bürger, die eine Staatsangehörigkeit eines Mitgliedsstaates der Europäischen Union besitzen, werden demnach auch Unionsbürger genannt und haben „das Recht, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedsstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten“³¹.

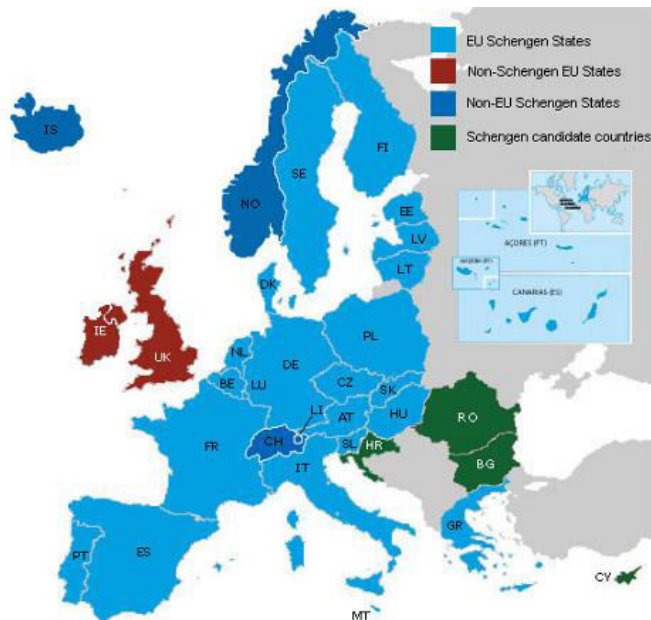
²⁹ Matjeka, Vorschriftensammlung Europarecht, 2014, S. 78.

³⁰ Vgl. ebd., S. 298 ff.

³¹ Ebd., Kapitel 32, Art. 20 (Unionsbürgerschaft).

Die daraus gewonnene Freizügigkeit im europäischen Raum schafft eine lebendige Wanderungsbewegung vieler Menschen aus ganz unterschiedlichen Gründen. Diese internationalen Migrationsereignisse sorgen auch für einen Wandel auf nationaler Ebene. Die erhöhte Zuwanderung vor allem durch das enorm gestiegene Flüchtlingsaufkommen, stellt auch die Politik und Gesellschaft vor viele, nie dagewesene Herausforderungen. Einheitliche Lösungsansätze auf einer gesamteuropäischen Ebene gestalten sich bei 28 Mitgliederstaaten, die unterschiedlich in ihrer Bevölkerungsgröße, ihrer ökonomischen Situation und Einwanderungs- und Asylpolitik sind, schwierig.

Abbildung 3: Mitgliederstaaten des Schengen-Abkommens



Quelle: http://www.auswaertigesamt.de/DE/EinreiseUndAufenthalt/Schengen_node.html

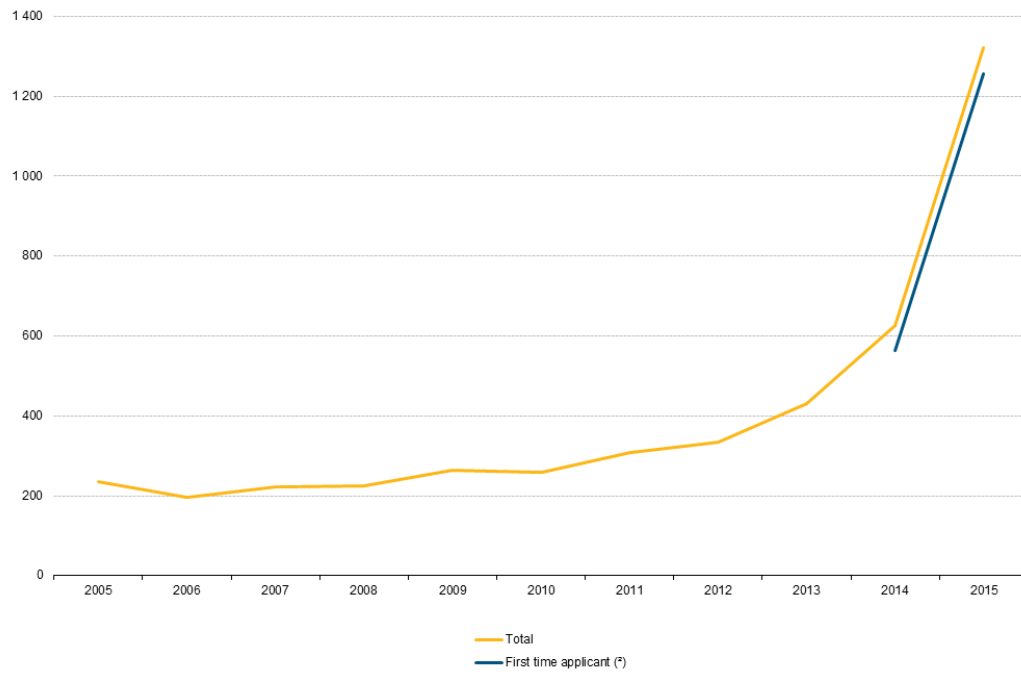
Gab es 2014 ca. 626.000 Asylbewerber in der EU, so stieg die Zahl innerhalb eines Jahres um fast das Doppelte.

Geregelt wird die Aufnahme von Asylsuchenden auf EU-Ebene durch das Dublin-Verfahren, welches Teil eines gemeinsamen Asylverfahrens ist und zur Prüfung dient, welcher Staat für einen Asylantrag, bei dem es sich im „europäischen Kontext um einen Auftrag auf internationalen Schutz“³² handelt, zuständig ist. Die Einleitung des Dublin-Verfahren führt auf nationaler Ebene das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) durch. Das Dublin-Verfahren legt jedoch nicht die Verteilung der Asylsuchenden innerhalb der Europäischen Union fest.

An dem Grundsatz, dass ein Asylantrag in dem Land gestellt werden muss, in dem „europäischer Boden“ erstmals betreten wurde, wird nicht festgehalten, denn dies würde bedeuten, dass Asylsuchende, die über die Landwege kommen, in Deutschland nicht berechtigt wären, einen Asylantrag zu stellen.

³² Informationsverbund Asyl und Migration, S. 1.

Abbildung 4: Anzahl der Asylanträge auf EU-Ebene 2005-2015



(*) 2005–07: EU-27 and extra-EU-27.

(*) 2005–2013: not available.

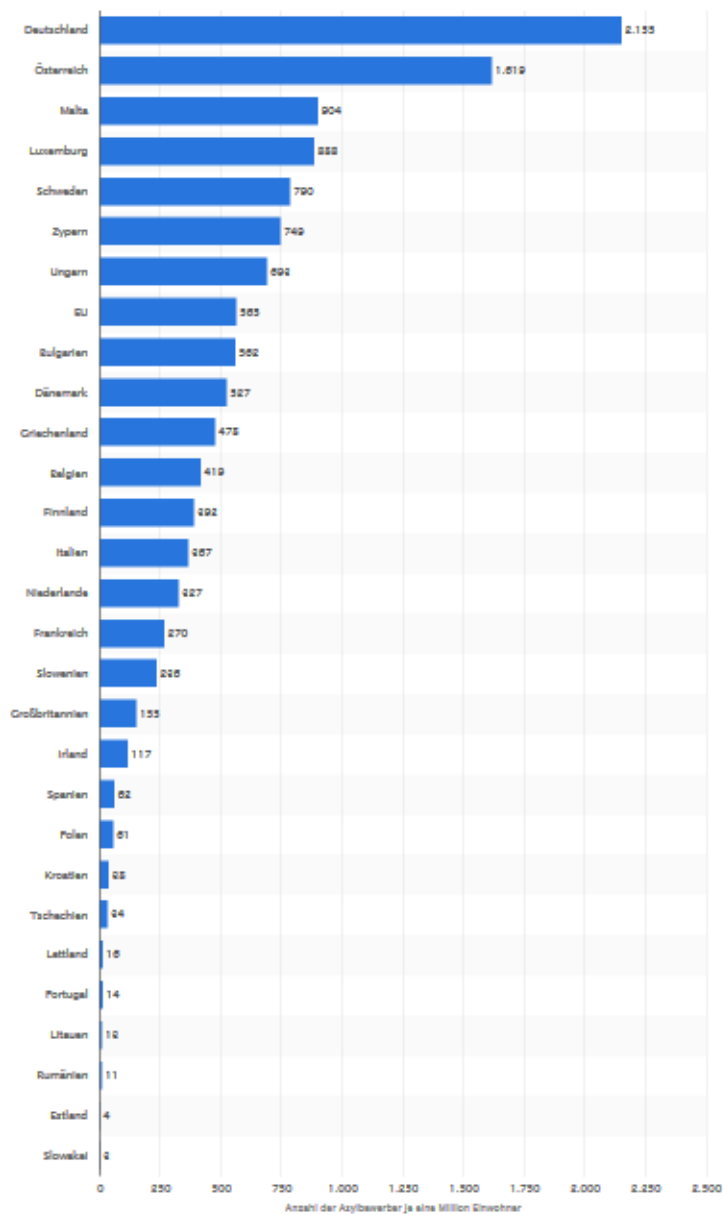
Source: Eurostat (online data codes: migr_asyctz and migr_asyappctza)

(Anmerkung: Horizontale Skalaeinheit: 1000)

Quelle: http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/images/3/38/Asylum_applications_%28non-EU%29_in_the_EU-28_Member_States%2C_2005-15_%28%C2%B9%29_%28thousands%29_YB16.png

Wohingegen viele Länder die Aufnahme von Flüchtlingen zu einem bestimmten Zeitpunkt gestoppt haben, hat Deutschland weiterhin Flüchtlinge aufgenommen und ist dementsprechend das Hauptaufnahmeland in der EU.

Abbildung 5: Anzahl der erstmaligen Asylbewerber je eine Millionen Einwohner im ersten Quartal 2016



Quelle: <http://de.statista.com/statistik/daten/studie/156549/umfrage/asylbewerber-in-europa-2010/>

4 Zuwanderung nach Deutschland im Jahr 2015

Die Bundesrepublik Deutschland gilt schon seit vielen Jahren als beliebtes Einwanderungsland. Das konstante Wirtschaftswachstum, der hohe Lebensstandard und die Sicherheit und Stabilität des Landes reizen viele Menschen aus unterschiedlichen Ländern ihren Lebensmittelpunkt nach Deutschland zu verlagern. Deutschland erlebt seit 2006 einen kontinuierlichen Anstieg der Zuzüge und misst 2015 das höchste Wanderungsgeschehen mit dem höchsten Wanderungssaldo in der Geschichte der Bundesrepublik und liegt damit auch auf dem ersten Platz in Europa. In den folgenden Unterkapiteln wird ein Hauptschwerpunkt auf das Jahr 2015 gelegt. Zur Vergleichbarkeit wird das Jahr 2014 ebenfalls herangezogen.

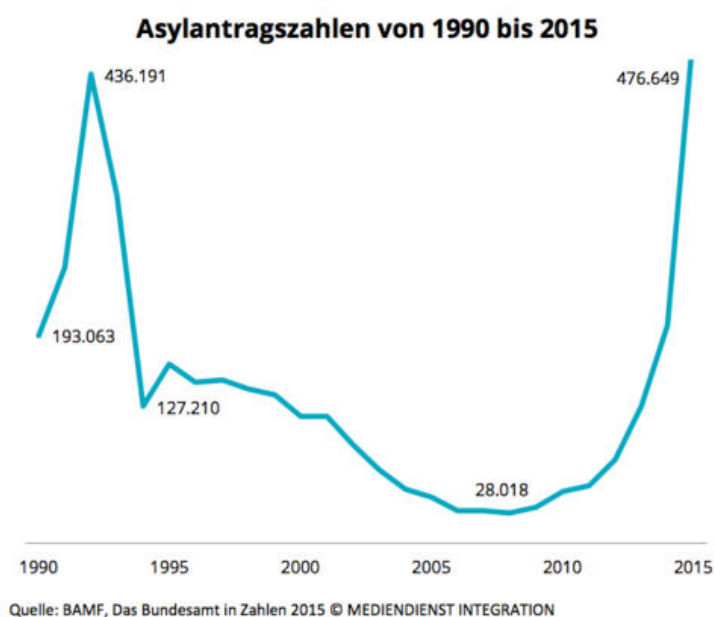
4.1 Zuwanderung innerhalb der BRD

Flüchtlingskrise, Zuwanderung, Asylbegehren und Integrationspolitik sind Schlagworte, die sich im vergangenen Jahr 2015 fast täglich den Nachrichten in Zeitung, Fernsehen und den sozialen Medien entnehmen ließen. Gespaltene Meinungen in Bezug auf die hohe Zuwanderung kamen verstärkt auf. Diese erhöhte Zuwanderung stützt sich nicht nur auf die Zuwanderung von Geflüchteten aus Kriegsländern wie Syrien, Irak oder Eritrea sondern ebenfalls auf die erhöhte Zuwanderung von sogenannten „Wirtschaftsflüchtlingen“, die vorwiegend aus Ländern wie Serbien, Mazedonien und dem Kosovo kamen. Zusätzlich spielt die Zuwanderung von Menschen ohne Fluchtgeschichte ebenfalls eine große Rolle.

Laut den vorläufigen Ergebnissen einer Schnellschätzung zur Wanderungsstatistik des Statistischen Bundesamtes wurde 2015 ein Zuzug von knapp über zwei Millionen Ausländern (genau: 2.016.000) nach Deutschland registriert. Im Vergleich dazu, zogen im Jahr 2014 rund 1.343.000 Ausländer nach Deutschland. Daraus ergibt sich, dass die Zahl der Zuzüge von Ausländern nach Deutschland im Jahr 2015 um ca. 49 % gestiegen ist.

Die Zahl der Wegzüge im Jahr 2014 lag bei rund 766.000 und im Jahr 2015 bei ca. 860.000 Fortzügen ins Ausland. Dies ist lediglich eine Steigerung um 12%. Im Jahr 2014 ergab sich aus den Zu- und Wegzügen ein Wanderungssaldo von 577.000, welches sich Ende 2015 auf 1.140.000 verdoppelt hatte. Die erstmals durchgeführte Schnellschätzung ergab sich aus geprüften Ergebnissen der Monate Januar bis August 2015 und einer Schätzung der Monate September bis Dezember 2015. Es ist zu berücksichtigen, dass sich innerhalb der Datenerhebung fehlerhafte Angaben befinden können, da im Bereich der Schutzsuchenden von Fehlbuchungen i. S. v. Doppelbuchungen ausgegangen werden muss. Dies lässt sich dadurch begründen, dass durch die Verteilung von Schutzsuchenden innerhalb Deutschlands Doppelerfassungen seitens der Meldebehörden geschehen sind³³.

Abbildung 6:

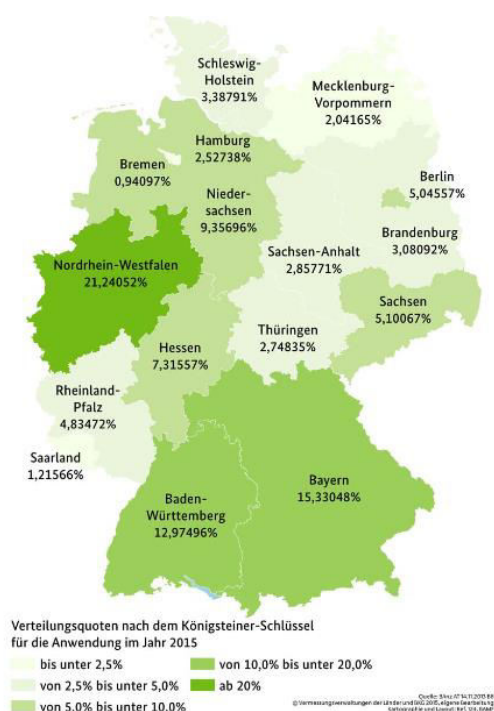


Quelle: <https://mediendienst-integration.de/migration/flucht-asy/zahl-der-fluechtlinge.html>

³³ Vgl. Statistisches Bundesamt: Pressemitteilung Nr. 105 vom 21.03.2016, 15.07.2016.

Im Jahr 2015 haben rund 478.000 Menschen in Deutschland einen Asylantrag gestellt. Im Vergleich zum Vorjahr ist das ein Zuwachs um 135 %. Wichtig zu erwähnen ist, dass dies nicht die Gesamtzahl der Flüchtlinge in Deutschland ist, denn die Wartezeiten für die Antragsstellung eines Asylantrages sind deutlich gestiegen, sodass viele Schutzsuchende noch keinen Asylantrag stellen konnten. Mit knapp 36 % war Syrien 2015 das Hauptherkunftsland der Asylsuchenden. Die Verteilung der Flüchtlinge erfolgt nach dem Königsteiner Schlüssel, der sich zu zwei Dritteln aus dem Steueraufkommen und zu einem Drittel aus der Bevölkerungszahl der Länder zusammensetzt. Dies bedeutet, dass das Bundesland Nordrhein Westfalen mit einem Quotenschlüssel von 21,24 % (2015) die meisten Flüchtlinge aufnimmt. Baden-Württemberg liegt mit knapp 13 % an Dritter Stelle³⁴.

Abbildung 7: Verteilungsschlüssel nach dem Königsteiner-Schlüssel 2015



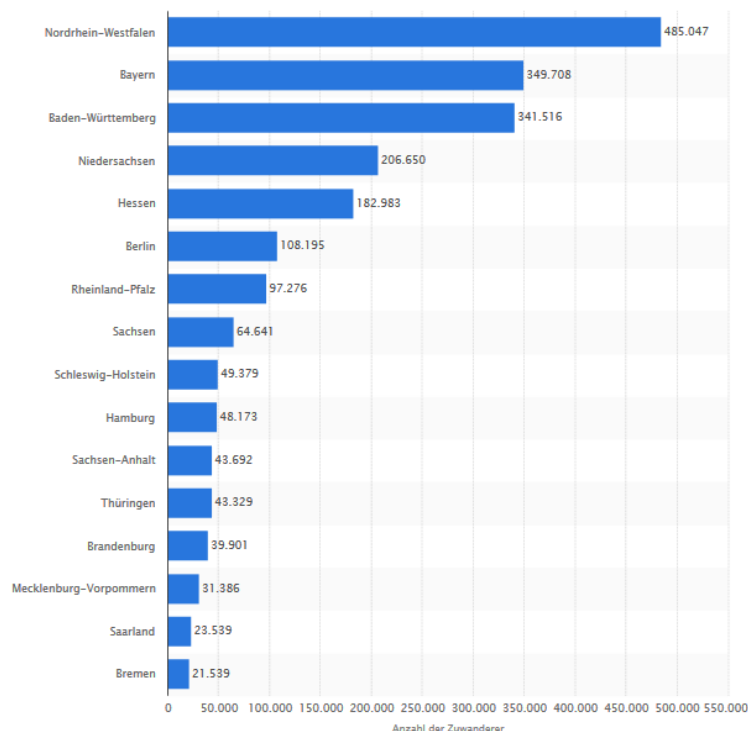
Quelle:

http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Publikationen/Broschueren/bundesamt-in-zahlen-2015-asyl.pdf?__blob=publicationFile

³⁴ Vgl. Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, Bundesamt in Zahlen, S. 13.

2015 war eine Zuwanderung von ca. 685.500 Menschen aus EU-Ländern zu verzeichnen, darunter alleine aus Rumänien 174.800 Menschen, welches die Spitze der EU-Zuwanderungsländer nach Deutschland bildet. Die gesamte EU-Zuwanderung macht hochgerechnet einen Anteil von 60% an der gesamten Zuwanderung nach Deutschland aus³⁵.

Abbildung 8: Zuwanderung ausländischer Bürger nach Bundesländern Jahr 2015



Quelle: <http://de.statista.com/statistik/daten/studie/1257/umfrage/anzahl-der-zuwanderungen-nach-bundeslaendern/>

4.2 Integrationspolitik

Die gestiegene Zuwanderung wirkt sich sowohl auf die gesamte Europäische Union, als auf ganz Deutschland mit jeder einzelnen Kommune aus. Es wurde eine Vielzahl von europaweit geltenden Regeln bis hin zu Verabschiedung neuer Gesetze auf Bundes-, Landes- und Kommunalebene geschaffen.

³⁵ Vgl. Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, Freizügigkeitsmonitoring, 2016, S.6.

Integrationspolitik im *engeren Sinn* soll die Eingliederung von Personen(-gruppen), welche sich schon länger in der BRD aufhalten oder auch einen längeren Aufenthalt planen, der sog. Sozialintegration, ermöglichen.

Im *weiteren Sinn* geht es bei der Integrationspolitik um die Weiterentwicklung und Aufrechterhaltung des gesellschaftlichen und politischen Zusammenhangs, der sog. Systemintegration³⁶. Da eine detaillierte rechtliche Betrachtung in dieser Arbeit nicht im Fokus steht, werden nur die rechtlichen Rahmenbedingungen, welche für diese Arbeit als wichtige Basisinformation dienen, dargestellt.

4.2.1 Bundesebene

Auf der Bundesebene soll Integration nach dem Motto „Fördern und Fordern“ geschaffen und weiterentwickelt werden. Wichtige Koordinierungsstellen auf Bundesebene sind das Bundesamt für Migration, Flüchtlinge und Integration und das Amt des Beauftragten für Migration, Flüchtlinge und Integration. Dieses Amt wurde bereits 1978 zur Förderung der Integration der ausländischen Arbeitnehmer und ihrer Familien eingerichtet. Mit Inkrafttreten des Zuwanderungsgesetzes 2005 wird auch die Integrationsarbeit erstmalig als Querschnittsaufgabe fest verankert. Das Amt erlebt damit einhergehend ebenfalls eine strukturelle Veränderung und wird dem Kanzleramt angegliedert. Gesetzliche Grundlagen des Amtes der Bundesbeauftragten, der Aufgaben und Befugnisse lassen sich aus §§ 92 ff. Aufenthaltsgesetz entnehmen. Betont wird dabei die Zusammenarbeit mit Stellen der Gemeinden, Länder und Mitgliedstaaten der EU, welche dieselben Aufgaben innehaben.

Konkrete Leitlinien für die Integrationsarbeit werden durch den nationalen Integrationsplan, der 2007 erstellt wurde, konstituiert.

³⁶ Vgl. Schulte, Integrationspolitik in der Bundesrepublik Deutschland, S. 4.

Für Integrationsmaßnahmen setzt der Bund sich gemäß seiner Zuständigkeit Ziele zur Integrationsförderung in den Bereichen Bildung, Sprache, Ausbildung und Erwerbsleben, Wissenschaft, Frauen und Mädchen, Kultur, Sport, Medien und bürgerschaftlichem Engagement³⁷.

Auf Bundesebene diskutieren ebenfalls jährlich unterschiedliche Akteure aus Fachverbänden, Migrantenorganisationen, Bund, Länder und Kommunen im Rahmen des Integrationsgipfels über verschiedene Schwerpunktthemen.

4.2.2 Landesebene

Der nationale Integrationsplan sagt über die Integrationspolitik auf Landesebene Folgendes: „Integrationspolitik ist mehr als die Summe fachpolitischer Maßnahmebündel. Integration betrifft alle Bereiche der Landespolitik und muss in allen Ressorts wahrgenommen werden“³⁸. Auf Landesebene ist vor allem das Ministerium für Soziales und Integration zuständig, welches durch eine strukturelle Veränderung des Ministeriums für Integration entstanden ist.

In Baden-Württemberg hat mehr als ein Viertel (knapp 28 %) aller Bürger einen Migrationshintergrund³⁹.

Am 05.12.2015 trat das Partizipations- und Integrationsgesetz in Kraft, welches von der Landesregierung verabschiedet wurde und legt damit „Grundsätze für gelingende Integration sowie konkrete Integrationsaufgaben des Landes fest“⁴⁰ und greift ebenfalls den Leitsatz „Fordern und Fördern“ des Bundes auf.

³⁷ Vgl. Bundesregierung, Nationaler Integrationsplan, 2007, S. 15- 20.

³⁸ Vgl. Bundesregierung, Nationaler Integrationsplan, 2007, S. 22 f.

³⁹ Statistisches Landesamt BW: Pressemitteilung vom 23.04.2015.
<http://www.statistik.baden-wuerttemberg.de/Presse/Pressemitteilungen/2015096.pm>,
15.08.2016.

⁴⁰ Ministerium für Soziales und Integration, Partizipations- und Integrationsgesetz,
<https://www.baden-wuerttemberg.de/de/service/presse/pressemitteilung/pid/partizipations-und-integrationsgesetz-tritt-in-kraft/> , 12.07.16.

In der Praxis sollen demnach vor allem die Sprachförderangebote erweitert und von den Migranten der Spracherwerb gefordert werden und auf der anderen Seite Ihnen auch das „Signal ge[ge]ben [werden], dass sie dazugehören und ein gleichberechtigter Teil unserer Gesellschaft sind“⁴¹.

Zur Förderung der Integration vor Ort hat das Ministerium für Integration 2013 die Verwaltungsvorschrift (VwV) – Integration verabschiedet. Grundlage des Förderprogramms ist die gesellschaftliche Teilhabe und Integration in vielen verschiedenen Bereichen⁴². Ziel ist es, Stadt- oder Landkreisen, Städten und Kommunen Fördermöglichkeiten bereitzustellen um die kommunalen Strukturen zu verbessern und auszubauen, sowie Elternbeteiligung, Teilhabe und Antidiskriminierung vor Ort zu unterstützen⁴³. Zur eigenen Aufgabe macht sich das Land, v.a. die Bereiche der Sprachförderung, die Ermöglichung des Zugangs zu Ausbildung und Beschäftigung, die Stärkung des Zusammenlebens und Maßnahmen zur Bekämpfung von Rassismus und Menschenfeindlichkeit⁴⁴.

4.2.3 Kommunale Ebene

„Integration findet vor Ort statt“⁴⁵ – so heißt es im nationalen Integrationsplan. Jeder, der in der Integrationsarbeit tätig ist, kennt diese Worte sehr gut und kann diese selbst bestätigen. Vor Ort in den Gemeinden, Städten und Stadtteilen wird sichtbar ob eine Integration von Menschen mit Migrationshintergrund erfolgreich sein kann und welche Chancen, Konflikte und Probleme es gibt.

⁴¹ Integrationsministerin Ebd.

⁴² Vgl. Ministerium für Soziales und Integration, <http://sozialministerium.baden-wuerttemberg.de/de/integration/vwv-integration/ueberblick-faq/>, 05.08.2016.

⁴³ Vgl. Ebd., <http://sozialministerium.baden-wuerttemberg.de/de/integration/vwv-integration/ueberblick-faq/>, 05.08.2016.

⁴⁴ Vgl. § 5 Partizipations- und Integrationsgesetz

⁴⁵ Bundesregierung, Nationaler Integrationsplan, 2007, S. 22.

„In den Kommunen liegt die Basis für ein friedliches und gleichberechtigtes Miteinander aller am Gemeinwesen Beteiligten“⁴⁶. Gleichzeitig sind Kommunen aber auch der Ort, an dem die meisten Schwachstellen ersichtlich werden.

Aktuell wird jede Kommune, unabhängig ihrer Größe mit den Herausforderungen, welche die erhöhte Zuwanderung an sie stellt, konfrontiert. Trotz rückläufiger Flüchtlingszahlen, bedeutet dies kein Rückgang der Aufgaben, die die Kommunen zu bewältigen haben.

Nach einem rasanten Anstieg der Zuwanderung und kurzfristig geschaffenen Lösungen, bringt die aktuelle Ruhe Zeit für Kommunen sich mit den nächsten Schritten zu beschäftigen und auch nachhaltig weiter zu denken und den präsenten Aufschwung der Integrationsarbeit für sich zu nutzen und als Kommune davon zu profitieren.

Im Rahmen der bereits erwähnten VwV-Integration hat das Ministerium für Integration die Rahmenbedingungen für einen Ausbau der kommunalen Integrationsarbeit geschaffen und viele Fördermaßnahmen bewilligt. In diesem Sinne wurden zahlreiche Stellen für die Integrations- und Flüchtlingsarbeit geschaffen, die durch das Ministerium befristet gefördert werden. Die sogenannte gewünschte „zentrale Ansprechstelle“ stellen dabei Integrations- und Flüchtlingsbeauftragten dar. Zum Vergleich wurden im erstem Förderjahr 2013 der VwV-Integration bei über 200 Förderbewilligungen v. a. im Bereich der Sprachförderung, kulturelle Begegnungen und Projekte für verschiedene Zielgruppen, weniger als fünf Stellen für Integrationsbeauftragte gefördert. So stieg die Zahl im Jahr 2015 auf 50 und im Jahr 2016 auf ganze 161 bewilligte Förderstellen. Zusätzlich bestätigte das Ministerium für Integration eine weitere Förderungsrunde von 108 Stellen für das Jahr 2016⁴⁷. Für die gesamte Förderung der Integrations- und Flüchtlingsbeauftragten stellte die Landesregierung 5,6 Millionen Euro zur Verfügung.

⁴⁶ Ebd.

⁴⁷ Vgl. Ministerium für Soziales und Integration <http://sozialministerium.baden-wuerttemberg.de/de/integration/vwv-integration/foerderrunden/>, 13.08.2016.

Dadurch konnten auch viele kleine Kommunen die Integrationsarbeit strukturell installieren und größere Kommunen konnten bereits vorhandene Strukturen personell aufstocken. Diese Rahmenbedingungen ermöglichen Kommunen unterschiedlicher Größe Integrationsarbeit auf „gleichem Level“, sprich mit gleichen Voraussetzungen durchzuführen.

5 Die Rolle der Integrationsbeauftragten

Wie bereits in den Kapiteln zuvor erläutert, schafft eine größere Zuwanderung von verschiedenen Kulturen auch eine größere Spaltung und Distanzierung der Gruppen zueinander. Bedarfe, Werte, Rituale, Verständnis und Kommunikation können von Kultur zu Kultur stark abweichen und zu Missverständnissen führen. Um einer solchen Spaltung entgegen zu wirken, haben es sich viele Städte zur verstärkten Aufgabe gemacht, Integration zu fördern, sowohl für die Zuwanderer als auch auf Seiten der Aufnahmegesellschaft um ein vielfältiges Miteinander zu schaffen und zu erleben. Um diese Pläne konstant in das kommunale Konstrukt aufzunehmen, bedarf es mehr als nur vereinzelte Projekte verschiedener sozialer ehrenamtlicher Organisationen. Es bedarf einer Koordinierungsstelle, die diese Vernetzung innerhalb vieler verschiedener Gruppen, Organisationen und Unternehmen installiert und auch nachhaltig weiterentwickelt. Diese Aufgabe gebührt den vielen Integrationsbeauftragten, die diese Tätigkeit in einigen Kommunen schon länger und in anderen erst seit kurzer Dauer ausüben. Sie gelten als zentrale Anlauf-, Beratungs-, und Koordinierungsstelle(n) für alle Integrationsangelegenheiten⁴⁸.

5.1 Trennschärfe Integrations- und Flüchtlingsbeauftragter

Eine genaue Differenzierung der Integrations- und Flüchtlingsbeauftragten gibt es nicht. Beide üben im Rahmen ihrer Position Aufgaben im Bereich der Integrationsarbeit aus.

Die Aufgaben der Integrationsbeauftragten sind gesetzlich beschrieben, wohingegen eine genaue Tätigkeitsbeschreibung der Flüchtlingsbeauftragten gesetzlich nicht festgelegt ist. Daraus ergeben sich auch ganz unterschiedliche Aufgabenfelder der Flüchtlingsbeauftragten, die von Kommune zu Kommune variieren.

⁴⁸ § 14 Abs. 1 Partizipations- und Integrationsgesetz.

Einige Kommunen errichten die Stelle der Flüchtlingsbeauftragten für die Koordinierung der Ehrenamtlichen, andere hingegen sind ebenfalls für die Unterbringungsangelegenheiten in Anschlussunterbringungen zuständig. Grund für die Installierung von Stellen für Flüchtlingsbeauftragte liegt hauptsächlich darin, dass die Arbeit für Flüchtlinge sehr stark angestiegen ist, sodass eine gerechte Arbeitseinteilung der Aufgaben für verschiedene Zielgruppen nicht gewährleistet werden kann. Im Rahmen der Arbeit stehen lediglich diejenigen Beauftragten im Fokus, die für die allgemeine Integrationsarbeit zuständig sind, unabhängig ob zu diesen die Flüchtlingsarbeit dazu gehört oder nicht.

5.2 Tätigkeitsfeld

Die kommunale Aufgabe der Integrationsbeauftragten für Baden-Württemberg wird durch das Partizipations- und Integrationsgesetz (PartIntG BW), welches im Dezember 2015 von der Landesregierung verabschiedet wurde, geregelt.

Für die Tätigkeit stellt das Gesetz folgenden inhaltlichen Rahmen:

1. Steuerung und Koordinierung der kommunalen Integrationsarbeit,
2. Vernetzung und Kooperation mit Migrantenorganisationen und den im Bereich der Integration und der Unterstützung von Flüchtlingen tätigen Initiativen,
3. Mitwirkung an der Arbeit eines Integrationsausschusses oder eines Integrationsrats,
4. Initiierung von Angeboten, die auf identifizierte lokale Bedarfe reagieren,
5. Einzelfallberatung und Betreuung der Einwohnerinnen oder Einwohner mit Migrationshintergrund,
6. Information der Einwohnerinnen oder Einwohner mit Migrationshintergrund über migrantenspezifische Angebote für Bildung, Ausbildung, Weiterbildung sowie Deutsch- und Integrationskurse,
7. Berichterstattung über den Stand der Integration und Erarbeitung von Stellungnahmen für kommunale Gremien und

8. Förderung der interkulturellen Öffnung der Gemeinde oder des Landkreises⁴⁹.

Paragraph 14 Absatz 2 des Partizipations- und Integrationsgesetzes nennt als „typische Aufgaben“ bzw. Schwerpunktaufgaben vor allem die Steuerung und die Koordinierung der Integrationsarbeit. Bei den genannten Punkten fällt auf, dass es viel um Netzwerkarbeit und Querschnittstätigkeiten geht. Der Integrationsbeauftragte soll auf die Bedarfe der Gesellschaft reagieren und Projekte für Migranten und Bürger initiieren und die kulturelle Öffnung und Sensibilisierung der Kommune fördern⁵⁰. Projekte sollen schnittstellenübergreifend erstellt werden, eine Vielzahl an Gruppen vernetzen und zusammenbringen und die wichtigen Akteure wie Migranten, Bürger, soziale Organisationen und Verwaltung „mit ins Boot holen“ sowie an der Entwicklung einer erfolgreichen Integration mit teilhaben lassen. Auch Stellenbeschreibungen gestalten den Aufgabenbereich weitestgehend frei und setzen als berufliche Qualifikationen meist ein abgeschlossenes sozialwissenschaftliches- oder verwaltungswissenschaftliches Studium voraus. Weitere Voraussetzungen sind eine ausgeprägte interkulturelle und soziale Kompetenz, Sprachkenntnisse sowie Organisations- und Verhandlungsgeschick.

5.3 Rollenverständnis

Integrationsbeauftragte haben eine sehr komplexe Position inne. Ein Thema wie Integration ist zwar in vielen Kommunen als öffentliche Aufgabe verankert, hat jedoch lange nicht die Aufmerksamkeit erhalten, welche sie nun aktuell erfährt. Vor allem in kleinen Kommunen war das Thema Integration im Vergleich zu größeren Städten, die eine ständige Zuwanderung erfahren, lange kein Schwerpunktthema.

⁴⁹ § 14 Abs. 2 Partizipations- und Integrationsgesetz.

⁵⁰ Vgl. Ebd.

Die Integrationsarbeit hat einen multidimensionalen Charakter, der sowohl aus strukturellen (soziale Lage, rechtlicher Status), kulturellen (Sprache, religiöse Entfaltung), wechselseitige sozialen Beziehungen (Freizeit, Familie,...) und emotional-identifikatorischen Dimensionen besteht. Integrationsbeauftragte haben den Auftrag, sich mit allen Dimensionen der Integrationsarbeit auseinander zu setzen und „Zuwanderern eine gleichberechtigte Teilhabe am gesellschaftlichen, wirtschaftlichen, kulturellen und politischen Leben unter Respektierung kultureller Vielfalt zu ermöglichen“⁵¹. Dies eröffnet den Beauftragten auf der einen Seite ein breitgefächertes Aufgabengebiet und auch viel Gestaltungsfreiraum, auf der anderen Seite bedeutet dies aber auch, dass sie mit verschiedensten Akteuren zusammenarbeiten müssen, wohingegen jeder Akteur und jede Zielgruppe unterschiedliche Erwartungen an die Tätigkeit der Beauftragten stellt. Gewollt oder ungewollt nimmt dabei jede Person eine bestimmte, bereits vorhandene Rolle als Integrationsbeauftragter ein. Auch der amerikanische Soziologe Erving Goffmann bestätigt dies und sagt dazu Folgendes:

„Wenn ein Darsteller eine etablierte soziale Rolle übernimmt, wird er im allgemeinen [sic.] feststellen, daß [sic.] es bereits eine bestimmte Fassade für diese Rolle gibt“⁵².

Weiter differenziert Goffmann Rollen, die von unterschiedlich starkem Ausdruck geprägt sind. Die Aufgabe eines Polizisten ist es beispielsweise für Sicherheit und Ordnung zu sorgen. Er wird seiner Rolle gerecht, wenn er seine Aufgaben erfüllt. Dies ist kann von außen beurteilt werden.

Ein Integrationsbeauftragter hingegen hat die Aufgabe die interkulturelle Öffnung der Stadtgesellschaft zu fördern und zugewanderte Menschen durch gleichberechtigte Teilhabe und Zugang zu bestimmten Bereichen zu integrieren. Konkret sichtbar und sofort messbar ist die erfolgreiche Erfüllung dieser Aufgaben jedoch für einen Außenstehenden nicht.

⁵¹ Unabhängige Kommission „Zuwanderung“, 2001, S.200.

⁵² Goffmann, Wir alle spielen Theater, 1983, S. 28.

Dies macht deutlich, wie schwierig es ist, die Rolle der Integrationsbeauftragten korrekt ein- und die enorme Arbeit im Hintergrund angemessen wertzuschätzen.

6 Methodik der empirischen Untersuchung

Für den empirischen Teil dieser Arbeit wurden für die Erhebung von Datenmaterial sowohl eine mündliche Befragung in Form von Experteninterviews als auch eine schriftliche Befragung in Form einer Online-Umfrage durchgeführt. Dies ermöglicht auf der einen Seite ein breites Meinungsbild einer Stichprobe zur Thematik und auf der anderen Seite einen individuellen Einblick in die Situation der Integrationsarbeit in Kommunen unterschiedlicher Größe. Für die Auswertung der mündlichen Befragung wurde eine qualitativ-interpretierende Methode in Form der qualitativen Inhaltsanalyse des Professors für Psychologische Methodenlehre Philipp Mayring herangezogen und für die schriftliche Befragung die quantitativ-statistische Methode nach der Deskriptiven Statistik in Form des Auswertungsprogramm *EvaSys*⁵³ verwendet.

Der Unterschied einer qualitativen und quantitativen Untersuchung liegt dabei darin, dass die „Qualitative Wissenschaft als verstehende [...] also am Einmaligen, am Individuellen ansetzen [will und die] quantitative Wissenschaft als erklärende [...] an allgemeinen Prinzipien, Gesetzen oder gesetzesähnlichen Aussagen ansetzen“⁵⁴ will. Durch die Auswertung sollen Erkenntnisse über das Rollenverständnis der Integrationsbeauftragten in Baden-Württemberg erhalten werden. Aufgrund der im theoretischen Teil erläuterten Hintergründe, ist davon auszugehen, dass es im Zuge der erhöhten Zuwanderung im Jahr 2015 einige Veränderungen gab, die sich sowohl auf die Organisation, als auch auf die Rolle der Integrationsbeauftragte auswirken.

⁵³ Evaluationssoftware bereitgestellt durch die Hochschule Ludwigsburg.

⁵⁴ Mayring, Qualitative Inhaltsanalyse, 2015, S. 19.

Für die Datenerhebung wurden vier Experteninterviews mit Integrationsbeauftragten aus Städten unterschiedlicher Größe in Baden-Württemberg sowie eine landesweite Online-Umfrage der Integrationsbeauftragten durchgeführt. Um eine verwertbare Rücklaufquote zu erhalten, wurde die Arbeit in der Tagung des Arbeitskreises *Kommunale Integrationsbeauftragte BW* in Ludwigsburg im Rahmen einer PowerPoint-Präsentation vorgestellt und um Teilnahme gebeten. Diese Möglichkeit bot sich mir aufgrund meines derzeitigen Praktikums im Büro für Integration und Migration, das von der Integrationsbeauftragten der Stadt Ludwigsburg und auch Betreuerin dieser Arbeit Frau Anne Kathrin Müller geleitet wird.

Auch von seitens des Städtetages Baden-Württembergs wurde die Empfehlung zur Teilnahme ausgesprochen. An der Tagung nahmen ca. 70 Integrations- und Flüchtlingsbeauftragte aus Baden-Württemberg teil. Im Anschluss an die Präsentation wurde eine Teilnehmerliste durchgegeben mit der Bitte, Kontaktdaten (Telefon, Email) anzugeben, sofern man für ein mögliches Interview oder Fragen zur Verfügung stünde. Von den ca. 70 Teilnehmern gaben 25 Personen ihre Kontaktdaten an. Aus dieser Liste wurden im Nachgang die Interviewpartner ausgewählt. Sowohl bei den Interviewanfragen als auch bei der Versendung der schriftlichen Befragung wurde jeweils ein Begleitschreiben beigelegt. Das Begleitschreiben enthielt neben einer kurzen Vorstellung, Beschreibung der Arbeit und Befragungsmethode einen Teilnahmeschluss und die Kontaktdaten bei möglichen Fragen. Die Begleitschreiben für die Interviewanfragen wurden individualisiert und das Interesse für ein Interview mit dieser Stadt begründet.

6.1 Erhebungsmethode: Experteninterviews

Die theoriebegleitende Methode nach Mayring dient der Kontrolle und Sicherstellung, dass die wissenschaftliche Befragung einem genauen Schema folgt, um so eine vergleichbare Auswertung zu garantieren. Nach Mayring gilt die Anwendung der qualitativen Inhaltsanalyse vor allem bei Aufgabenfeldern in Einzelfallstudien als ideale Methode⁵⁵.

Für die mündliche Befragung wurde die Erhebungsmethode der Experteninterviews gewählt. Experten sind „Angehörige einer Funktionselite, die über ein besonderes Wissen verfügen“⁵⁶. Dabei steht also nicht der Befragte in seiner Person im Zentrum der Aufmerksamkeit, sondern als Repräsentant für ein bestimmtes Handlungsfeld.

6.1.1 Auswahl der Interviewpartner

Kriterium für die mündliche Befragung war, dass es sich bei den Experten um Integrationsbeauftragte handelt, die aus einer kleinen, einer mittleren und einer großen Kommune mit unterschiedlich langer Erfahrung auf dem Gebiet der kommunalen Integrationsarbeit. Ebenfalls begrenzte sich die Untersuchung auf das Bundesland Baden-Württemberg, sodass nur Integrationsbeauftragte einer baden-württembergischen Stadt angefragt wurden.

Folgende Personen konnten für ein Interview gewonnen werden:

Experte [B1]:

Der Integrationsbeauftragte der Kleinstadt mit ca. 12.000 Einwohnern ist in der Stadt seit ca. drei Monaten tätig (zum Zeitpunkt der Durchführung des Interviews).

⁵⁵ Vgl. Mayring 2015, S. 22 f.

⁵⁶ Gläser/Laudel, Experteninterviews und qualitative Inhaltsanalyse, 2010, S.11.

Experte [B2]:

Die Integrationsbeauftragte einer Mittelstadt mit ca. 85.000 Einwohnern ist in der Stadt seit ca. 1,5 Jahren als Beauftragte für Gleichstellung und Integration tätig (zum Zeitpunkt der Durchführung des Interviews).

Experte [B3]:

Die Integrationsbeauftragte einer Großstadt mit ca. 120.000 Einwohnern ist in der Stadt seit etwas über einem Jahr als Beauftragte für Integration tätig (zum Zeitpunkt der Durchführung des Interviews) in einer Abteilung in der ebenfalls der Bereich Partizipation angesiedelt ist.

Experte [B4]:

Die Integrationsbeauftragte einer Großstadt mit ca. 600.000 Einwohnern ist in der Stadt seit ca. zwölf Jahren als stellvertretende Integrationsbeauftragte tätig (zum Zeitpunkt der Durchführung des Interviews).

Aufgrund einer verspäteten Rückmeldung wurde eine vierte Zusage durch eine große Kommune akzeptiert. Interviewtermine wurden durch persönlichen Kontakt über Email abgesprochen und ein persönliches Treffen vereinbart. Es ist zu erwähnen, dass die Präsentation an der Tagung zur Vorstellung der Arbeit im Rahmen der Rückmeldungen und der Aufgeschlossenheit der Personen als positiv zu bewerten ist. Drei von vier angefragten Personen bestätigten, sich an die Vorstellung bei der Tagung erinnern zu können und sich als Interviewpartner gerne zur Verfügung zu stellen.

Lediglich eine Person lehnte die Anfrage aufgrund eigener Unsicherheit als „neue“ Integrationsbeauftragte, ab. Ein weiterer Interviewpartner konnte außerhalb der Mitglieder des Arbeitskreises der Integrationsbeauftragten bei einer Infoveranstaltung durch persönlichen Kontakt und Austausch gewonnen werden.

Die Interviewdauer betrug ca. 20 – 30 Minuten und wurde mit Hilfe eines Tonaufnahmegerätes aufgenommen und danach in Schriftform gebracht.

6.1.2 Entwicklung und Erläuterung des Interviewleitfadens

Alle mündlichen Befragungen wurden als leitfadengestützte Interviews geführt. Dies eröffnet zum einen die Möglichkeit theoretische Vorüberlegungen zu berücksichtigen und zum anderen Offenheit des Gesprächsverlaufs zu gewährleisten⁵⁷. Laut Gläser und Laudel bedeutet die Durchführung eines leitfadengestützten Interviews auch „einen Kommunikationsprozess zu planen und zu gestalten, der an den kulturellen Kontext des Befragten angepasst ist und für alle Informationen erbringt, die für die Untersuchung benötigt werden“⁵⁸. Für die Erstellung des Leitfadens wurden ausschließlich offene Fragen entwickelt um die Offenheit jeder einzelnen Perspektive zu wahren und den Experten die Entscheidung der für sie wichtigen Aspekte selbst zu überlassen. Um die Vergleichbarkeit der Aussagen zu gewährleisten, enthielt der Leitfaden ca. 15 feste Fragen, die bei jedem Interview gestellt wurden. Weitere fünf Fragen wurden spezifisch auf die Rahmenbedingungen der jeweiligen Kommune angepasst und mit in den Leitfaden aufgenommen. Der Leitfaden wurde in die Themenblöcke Rahmenbedingungen, Organisationsstruktur und Veränderungen und die persönliche Wahrnehmung der eigenen Rolle unterteilt, denen jeweils Fragen untergeordnet wurden.

Um einen guten Gesprächseinstieg zu ermöglichen, begann das Interview mit sog. „Warm-Up-Fragen“ die dem ersten Themenblock zugeordnet werden können.

⁵⁷ Vgl. Gläser/ Laudel 2010, S. 115.

⁵⁸ Ebd. S. 16.

Dazu gehörten Informationen zur Kommune (Größe und Anteil der Menschen mit Migrationshintergrund), zur Integrationsarbeit (Trennung Integrations- und Flüchtlingsarbeit und aktuelle Projekte) und zu dem Integrationsbeauftragten persönlich (Dauer der Zugehörigkeit und Studienabschluss).

Im zweiten Themenblock ging es um die Organisationsstruktur und Veränderungen, die sich durch die erhöhte Zuwanderung ergeben haben. Folgende Fragen wurden dazu gestellt:

- Wie lange wird Integrationsarbeit schon kommunal gesteuert?
- Gehört die Flüchtlingsarbeit ebenfalls zum selben Sachgebiet?
- Welche Vor- oder Nachteile bringt die Koordinierung der Integrationsarbeit als Stabsstelle?
- Ist eine erfolgreiche Integrationsarbeit abhängig von der Größe der Kommune?
- Welche Veränderungen gab es durch die erhöhte Zuwanderung? (Strukturen innerhalb der Abteilung/Organisation, Berührungspunkte mit anderen Verwaltungsstellen, Interkulturelle Öffnung der Verwaltung, Entwicklung neuer Projekte)

Der letzte Themenblock befasste sich damit, inwiefern die Veränderungen innerhalb der Organisation sich die Rolle des Integrationsbeauftragten ausgewirkt haben. Dazu wurden folgende Fragen gestellt:

- Haben sich die inhaltlichen Tätigkeitsschwerpunkte verlagert?
- Ist das Arbeitspensum durch die erhöhte Zuwanderung gestiegen?
- Mit welchen Erwartungen wurde die Stelle begonnen? Wurden diese erfüllt?
- Welche Faktoren motivieren zur Ausübung dieser Tätigkeit?

- Gibt es Hürden seitens der Verwaltung, welche die Integrationsbeauftragten und ihre Arbeit ausbremsen? (i. S. v. Gesetze, Vorschriften, etc.)
- Sieht der Integrationsbeauftragte sich in seiner Rolle teilweise im Zwiespalt allen gerne gerecht zu werden, aber das ist sprichwörtlich „eine Kunst die niemand kann“?

Während des Interviewverlaufs war es möglich, dass Fragen, die nicht im Leitfaden aufgeführt waren, gestellt wurden um die Beantwortung der Frage zu erzielen oder auf bereits Beantwortetes näher einzugehen⁵⁹.

Bei allen Fragen handelte es sich um offene Fragen, da es aufgrund der Individualität jeder Kommune und der Unterschiede innerhalb der Stellen nicht sinnvoll war, Antwortmöglichkeiten fest vorzugeben. Nach dem Interview erhielten alle Experten ein Schreiben mit der Zusicherung, dass alle personenbezogenen Daten in der Auswertung anonymisiert werden, keinerlei Aufschlüsse über die Person gemacht werden können und die Auswertung der Daten nur zum Zweck der Arbeit dient. Die Interviewpartner wurden gebeten dies mit ihrem Einverständnis zu unterschreiben. Dies bedeutet, dass die Namen der Integrationsbeauftragten und der Städte in anonymisierter Form genannt werden, z.B. Experte 1 = Befragter 1 [B1], Anstelle der Stadt = [Name der Stadt]. Die Interviewerin wurde mit I abgekürzt.

6.1.3 Die verwendeten Transkriptionsregeln

Jedes der geführten Experteninterviews wurde mit einem Tonaufnahmegerät aufgenommen und anschließend transkribiert. Transkriptionssysteme wie GAT⁶⁰ oder HIAT⁶¹ wurden aufgrund des begrenzten Umfangs der Arbeit nicht berücksichtigt. Das Interview wurde nach einem vereinfachten Transkriptionssystem in Schriftform gebracht:

⁵⁹ Vgl. Gläser/Laudel, 2010, S.42.

⁶⁰ Gesprächsanalytisches Transkriptionssystem

⁶¹ Halbinterpretative Arbeitstranskription

- Das Interview wurde im sinngemäßen Wortlaut wiedergegeben und Dialekte wurden ins Hochdeutsch übersetzt
- Wort- und Satzabbrüche wurden ausgelassen
- Betonungen wurden in Großbuchstaben gekennzeichnet
- Gesprochene Zitate wurden in Anführungszeichen vermerkt, beispielsweise: Man hört dann oft „Da sind wir nicht zuständig“.
- Pausen wurden folgendermaßen gekennzeichnet: (Pause)
- Verständnissignale wie „mhm, aha, hm, äh,..“ wurden nicht transkribiert
- Nonverbale und paraverbale Äußerung wurde im Rahmen der Vereinfachung und besseren Leserbarkeit nicht aufgenommen, sofern sie nicht für die Auswertung relevant waren
- Am Ende eines Absatzes wurde eine Zeitmarke eingefügt⁶².

Aufgrund des Umfangs der Transskripte, wurden diese der Anlage beigelegt.

6.1.4 Qualitative Analyse nach Mayring (2015)

Die qualitative Inhaltsanalyse nach Mayring (2015) wurde als sozialwissenschaftliche Methode ausgewählt, da sie sich für die Auswertung von Interview-Material aufgrund der systematischen Praktik, der Verallgemeinerung der Ergebnisse, der Vergleichbarkeit und der Nachvollziehbarkeit für Außenstehende ideal eignet⁶³. Die Analyse wird nach bestimmten Regeln (regelgeleitet) vorgenommen und das Material vor einem spezifischen Theoried Hintergrund (theoriegeleitet) untersucht⁶⁴.

⁶² Vgl. Dresing und Pehl, 2011.

⁶³ Vgl. Mayring 2015, S. 50 ff.

⁶⁴ Vgl. Ebd. S. 13.

Die Analyse und Interpretation im Sinne der Fragestellung baut auf dem erhaltenen Kategoriensystem auf und dementsprechend wichtig ist eine sinnvolle Festlegung der Kategorien für die spätere Nachvollziehbarkeit, damit die Ergebnisse den Gütekriterien der Objektivität, Reliabilität (Zuverlässigkeit) und Validität (Gültigkeit) entsprechen⁶⁵.

Die Inhaltsanalyse ist sehr umfangreich und umfasst viele Zwischenschritte. Im Rahmen des begrenzten Umfangs dieser Arbeit, wird nur auf die wichtigsten Schritte eingegangen.

6.1.5 Vorbereitung der qualitativen Inhaltsanalyse: Entstehungssituation

Die qualitative Inhaltsanalyse nach Mayring folgt einem 3-Schritte Muster: Festlegung des Materials, Analyse der Entstehungssituation und der formalen Charakteristika des Materials⁶⁶.

Den sogenannten Corpus, welche das Material dieser Arbeit ist, stellen die interviewten Personen in ihrer Funktion als Integrationsbeauftragte dar. Nach Mayring sollen im zweiten Schritt vor allem die Bedingungen, unter denen das Material entstanden ist, beschrieben werden. Diese Informationen wurden teilweise schon am Anfang des Kapitels erläutert.

Alle Interviews wurden innerhalb eines persönlichen Gesprächs geführt, dabei fanden drei der Interviews in den jeweiligen Büros der Integrationsbeauftragten und ein weiteres fand in den Räumlichkeiten der Stadtverwaltung Ludwigsburg statt. Alle Befragten nahmen sich für das Interview ausreichend Zeit und waren sichtlich interessiert an dem Thema und beantworteten die meisten Fragen sehr ausführlich und wirkten sehr vertrauenswürdig.

Der dritte Schritt ist nach Mayring, die formale Charakterisierung des Ausgangsmaterials, welches hier in Form der mündlich geführten Interviews vorliegt, die anschließend transkribiert wurden.

⁶⁵ Vgl. Ebd. S. 53.

⁶⁶ Vgl. Ebd. S. 54 f.

6.1.6 Techniken der qualitativen Inhaltsanalyse und angewendetes Verfahren

Für die Analysetechnik stehen zwei Vorgehensweisen zur Verfügung, um passende Kategorien zu bilden. Bei der deduktiven Vorgehensweise werden die Kategorien aus den „Voruntersuchungen, aus dem bisherigen Forschungsstand, aus neu entwickelten Theorien oder Theorienkonzepten (...) auf das Material hin entwickelt“⁶⁷ wohingegen bei der induktiven Vorgehensweise die Kategorien „direkt aus dem Material in einem Verallgemeinerungsprozess (...) ohne sich auf vorab formulierte Theoriekonzepte zu beziehen“⁶⁸ abgeleitet werden.

Im Falle dieser Arbeit fiel die Entscheidung auf die induktive Analysetechnik. Dies lässt sich dadurch begründen, dass die Integrationsbeauftragten bisher noch nicht als Forschungsgegenstand für eine Untersuchung herangezogen wurden.

Durch die Wahl der Zusammenfassung als Analyseform, wird der Inhalt auf das Wesentliche reduziert und stellt dennoch „ein Abbild des Grundmaterials“⁶⁹ dar.

Das Material wird auf folgende Fragen untersucht, aus denen sich die Kategorien bilden lassen.

Untersuchungsfrage 1: Wie hat sich die kommunale Integrationsarbeit im Rahmen der erhöhten Zuwanderung entwickelt und welche Veränderungen gab es?

Untersuchungsfrage 2: Welche Auswirkungen ergaben sich auf das Rollenverständnis der Integrationsbeauftragten?

⁶⁷ Mayring 2015, S. 85.

⁶⁸ Ebd.

⁶⁹ Ebd. S. 67

Die Erreichung des Ziels der zusammenfassenden qualitativen Inhaltsanalyse, welche letztendlich eine Interpretation ermöglicht, erfolgt in drei Schritten: Der Paraphrasierung, der Generalisierung und der Reduktion.

Schritt 1: Paraphrasierung

In diesem Schritt werden die auszuwertenden Textstellen „in eine knappe, nur auf den Inhalt beschriebene Form umgeschrieben“⁷⁰. Das induktive Verfahren sieht dabei ebenfalls vor, dass Textbestandteile, die für die Inhaltsanalyse unwichtig sind wie Ausschmückungen oder Wiederholungen weggelassen werden und dass die gewählten Textstellen aus Gründen der Übersichtlichkeit in einer grammatikalischen Kurzform dargestellt werden⁷¹.

Schritt 2: Generalisierung

In der Phase der Generalisierung wird eine Verallgemeinerung der Paraphrasen durchgeführt, sodass diese auf dem gleichen Abstraktionsniveau liegen und der nachfolgende Schritt der Reduktion möglich ist⁷².

Schritt 3: Reduktion

In diesem Schritt werden die Textteile auf das Wesentliche reduziert, dabei werden bedeutungsgleiche oder nichtssagende Paraphrasen gestrichen⁷³. Streichungen in der Generalisierungsphase sind blau gekennzeichnet. Durch dieses Vorgehen entsteht damit als Ergebnis der qualitativen Inhaltsanalyse „ein System an Kategorien zu einem bestimmten Thema, verbunden mit konkreten Textpassagen“⁷⁴.

⁷⁰ Mayring, 2015, S. 71.

⁷¹ Vgl. Ebd.

⁷² Vgl. Ebd. S. 71 f.

⁷³ Vgl. Ebd.

⁷⁴ Ebd. S. 87.

Die Schrittfolge sowie die Kategorienbildung lassen sich aus den Analysetabellen 1 bis 4 zur jeweiligen Untersuchungsfrage sowie den Vergleichstabellen 1 bis 5 in der Anlage 31 entnehmen.

6.2 Erhebungsmethode: Online-Umfrage

Als quantitativ-statistisches Verfahren wurde die Methode der Online-Umfrage gewählt. Kriterium für die Teilnahme an der schriftlichen Befragung war, dass die Integrationsarbeit zur Aufgabe der Teilnehmer gehörte. Für die Erstellung des Fragebogens wurden ebenfalls drei Fragegruppen festgelegt, die zum einen auf allgemeine Hintergründe eingingen und zum anderen auf Veränderungen, die sich innerhalb der Organisation und innerhalb der Rolle ergeben haben. Zur Überprüfung der Forschungsmethode dienen wie auch bei der qualitativen Erhebungsmethode die bereits genannt die sogenannten Gütekriterien, die im Rahmen der Forschung nach der Gültigkeit (Validität), Zuverlässigkeit (Reliabilität) und auch der Objektivität der Messung fragen.

6.2.1 Aufbau und Entwicklung des Fragebogens

Der Fragebogen enthielt 63 Fragen und Statements, die zu beantworten und zu bewerten waren. Der Fragebogen wurde mit Hilfe unterschiedlicher Methoden zur Itemkonstruktion, welche die Evaluationssoftware der Hochschule anbot, konzipiert. Bei 16 Fragen war eine Einfachwahl möglich, sodass unter den vorgegebenen Antworten nur eine Antwortmöglichkeit ausgewählt werden konnte. Bei einer Frage konnten unter den vorgegebenen Antwortmöglichkeiten beliebig viele ausgewählt werden und 17 Fragen wurden als „Offene Fragen“ gestaltet. Das Konzept der offenen Frage wurde daher ausgewählt, da je nach Kommune Schwerpunkte, Bezeichnungen und Tätigkeiten sehr unterschiedlich sind, sodass keine allgemeingültigen Antwortmöglichkeiten gefunden werden konnten. Die offenen Fragen wurden im Anschluss nach dem einfachen Verfahren des „Offenen Codierens“ kategorisiert. Die dafür erstellten Tabellen lassen sich den Anlagen 21 bis 25 entnehmen.

Neben den Fragen wurden Statements aufgenommen, die die Befragten anhand einer Skala bewerten mussten. Für zehn Statements wurde ein Skalenniveau von 1 – 6 erstellt, dabei bedeutet eine Bewertung mit dem Wert eins ein geringer oder gar kein Umfang und der Wert sechs ein hoher Umfang. Weitere 20 Statements wurden mit einem Skalenniveau abgefragt. Dabei galt eine Bewertung mit dem Wert eins, dass die Aussage für den Befragten überhaupt nicht zutrifft und die Bewertung mit dem Wert zehn für den Befragten voll zutrifft. Eine Enthaltung war in diesem Fall ebenfalls möglich. Der Fragebogen wurde in vier Themenblöcke kategorisiert. Der erste Themenblock enthielt allgemeine Fragen zur Kommune und zur Tätigkeit des Integrationsbeauftragten. Dabei ging es vorwiegend um die Größe der Stadt, den Anteil an Menschen mit Migrationshintergrund, wie lange die Integrationsarbeit in der Kommune verankert ist, welchen Werdegang der Befragte durchlaufen hat und welche Faktoren denjenigen für die Bewerbung auf die Tätigkeit motiviert haben und wie sich die inhaltlichen Themen gestalten. Der zweite Themenblock befasst sich mit den Veränderungen, die sich aufgrund der erhöhten Zuwanderung seit 2015 ergeben haben. Dabei liegt der Schwerpunkt auf organisatorischen, strukturellen und inhaltlichen Veränderungen. Der dritte Block sollte eine persönliche Einschätzung zur Wahrnehmung der eigenen Rolle als Integrationsbeauftragter abfragen. Dabei wurden Statements zur Zufriedenheit, Arbeitszeit und Anerkennung aufgenommen, die die Befragten anhand einer Skala von 1 – 10 (trifft überhaupt nicht zu – trifft völlig zu) bewerten mussten. Den letzten Block bildeten die persönlichen Angaben, bei denen die Befragten Alter, Geschlecht, sowie Name und Kommune auf freiwilliger Basis angeben konnten.

6.2.2 Teilnehmer der Umfrage

Da es im Rahmen dieser Arbeit nicht möglich war, die Gesamtheit an Integrationsbeauftragten in Baden-Württemberg zu befragen, wurden für eine Stichprobe die Integrationsbeauftragten, deren Arbeitgeber Mitglieder im Städtetag Baden-Württemberg sind, angefragt. Die Voraussetzung aus einer Stichprobe auf die Grundgesamtheit zu schließen, war gegeben, da unterschiedlich große Kommunen im Städtetag vertreten sind⁷⁵. Für die Versendung der Online-Umfrage, welche von einer Mitarbeiterin des Städtetags weitergeleitet wurde, diente der Verteiler der Integrationsbeauftragten des Städtetages mit 111 Mitgliedern im Arbeitskreis. Für die Teilnahme wurde den Teilnehmern eine Frist von drei Wochen eingeräumt. Nach zwei Wochen wurde eine Erinnerungsmail versendet, sodass schlussendlich 37 Integrationsbeauftragte an der Befragung teilnahmen. Daraus ergibt sich eine Rücklaufquote von genau einem Drittel, sprich 33,3 % der im Städtetag vertretenen Integrationsbeauftragten.

Die Auswertung des Fragebogens lässt sich aus der Anlage 32 entnehmen. Da die Auswertung auch auf Unterschiede zwischen den Größen der Kommunen eingeht, wurden Unterkategorien ausgewertet, die den Anlagen 18 bis 20 zu entnehmen sind.

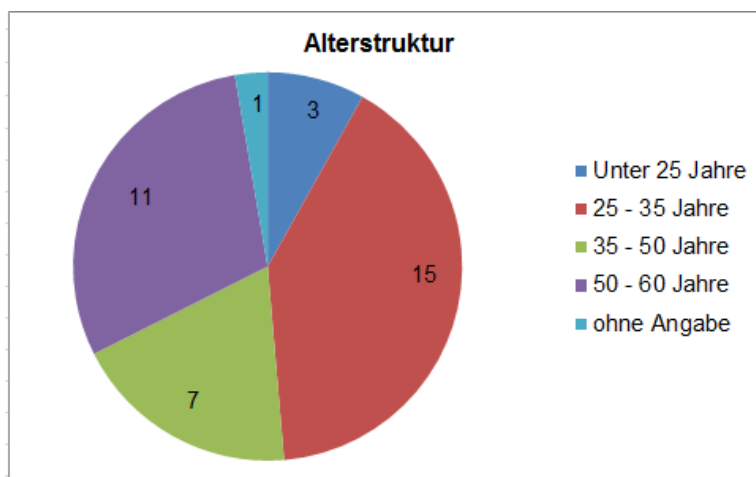
Darunter waren 27 weibliche Teilnehmer, 10 männliche Teilnehmer und eine Teilnahme ohne Geschlechtsangabe. Bezogen auf die Größe nahmen vorwiegend Vertreter von Mittelstädten zwischen 25.000 und 100.000 Einwohnern teil; in Summe 25 Teilnehmer. Sieben Teilnehmer kamen aus Kleinstädten unter 25.000 Einwohner und fünf Teilnehmer waren Großstädten über 100.000 Einwohner zuzuordnen.

⁷⁵ Vgl. Mayer, Interview und schriftliche Befragung, 2008, S. 59.

Der durchschnittliche Anteil der Menschen mit Migrationshintergrund liegt bei kleinen Kommunen bei 17,3 % mit einer Enthaltung, bei mittelgroßen Kommunen bei fast 30 %, wobei 2 Kommunen nur den Ausländeranteil angegeben haben und 2 Kommunen keine Antwort gaben und bei Großstädten bei 42,4 %.

Zur Altersstruktur lässt sich sagen, dass drei Teilnehmer unter 25 Jahren, 15 Teilnehmer zwischen 25-35 Jahren, sieben Teilnehmer zwischen 35-50 Jahren und elf Teilnehmer zwischen 50-60 Jahren alt sind.

Abbildung 9: Altersstruktur der Befragten

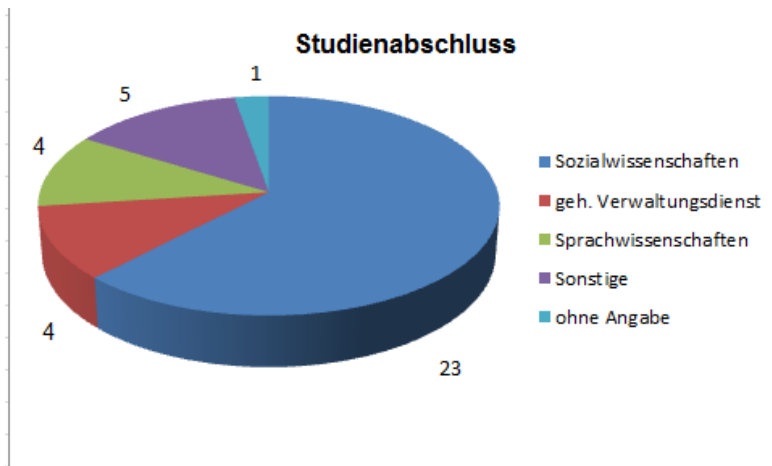


Quelle: Eigene Darstellung

Es haben 25 Integrationsbeauftragte, zwei Flüchtlingsbeauftragte, acht Integrations- und Flüchtlingsbeauftragte und zwei ohne Angabe der Stellenbezeichnung teilgenommen.

62,1 % der Befragten sind mit 100% Stellenumfang eingestellt, 29,7 % mit 50 % und 8,1% mit einem unbekannten Stellenumfang.

Abbildung 10: Studienabschluss der Befragten



Quelle: Eigene Darstellung

Mit über 60% haben die meisten Beauftragten einen sozialwissenschaftlichen Bildungsweg eingeschlagen. Vereinzelt kommen manche aus dem sprach- oder verwaltungswissenschaftlichen Bereich oder sind Quereinsteiger mit stark abweichendem Werdegang und Berufsweg.

16 der Befragten haben neben der Integrationsarbeit noch weitere Arbeitsschwerpunkte. Darunter wurden häufiger die Seniorenarbeit und die Jugendarbeit genannt.

7 Auswertung der qualitativen und quantitativen Erhebung

Aufgrund des begrenzten Umfangs dieser Arbeit kann nur auf die für die Untersuchung relevanten Ergebnisse eingegangen werden. Eine Betrachtung über die Fragestellung hinaus ist leider nicht möglich.

Die Experteninterviews wurden mit Hilfe des in Kapitel sechs bereits beschriebenen Verfahrens nach Mayring für die Auswertung kategorisiert. Die Auswertung des Online-Fragebogens konnte über das verwendete Hochschulprogramm EvaSys vorgenommen werden. Die erhaltenen Antworten zu den offenen Fragen wurden je Frage in einer Tabelle (s. Anlage 21 bis 25) dargestellt und kategorisiert.

7.1 Herausforderungen der Verwaltung

Die Herausforderungen der Verwaltung ergeben sich vor allem aus den geführten Experteninterviews. Unabhängig der Größe der Kommune, sehen alle Experten vor allem in der interkulturellen Öffnung der Verwaltung eine Herausforderung. In den nächsten Generationen wird der Anteil an Migrant*innen immer höher werden und dementsprechend muss auch die Verwaltung ihre Dienstleistung auf allen Ebenen anpassen⁷⁶. Zusätzlich spielt die Vernetzung innerhalb der Verwaltung für die Integrationsarbeit eine immer größere und wichtigere Rolle. Diese funktioniert laut Aussagen in manchen Bereichen sehr gut und in anderen etwas zäher. Aussagen wie „Da sind wir nicht zuständig“ „Amtssprache ist Deutsch“ und „Die sollen sich gefälligst anpassen“⁷⁷ kommen immer wieder vor und sind nicht förderlich für eine funktionierende Willkommenskultur. Gleichzeitig wird in einer anderen Kommune eine „lebendige Projektstruktur“, die fachbereichsübergreifend kooperiert und vernetzt ist, angesprochen.

⁷⁶ Vgl. Vergleichstabelle 1: B4, S. 16.

⁷⁷ Experteninterview B4, Anlage 29, S. 8.

Voraussetzung und gleichzeitig Herausforderung einer solchen lebendigen Projektstruktur ist jedoch, dass diese ständig neu angepasst werden muss, da inhaltlich neue Themen hinzukommen und sich die Rahmenbedingungen verändern⁷⁸.

Kleinere Kommunen stehen vor der Herausforderung, dass vor allem erst einmal die Grundbausteine einer kommunal gesteuerten Integrationsarbeit gesetzt werden müssen. Strukturen müssen geschaffen, Netzwerke aufgebaut und trotz begrenzter Beratungsangebote ein allumfassendes Integrationskonzept erstellt werden. Darin sieht der befragte Integrationsbeauftragte einer kleinen Kommune auch die Schwierigkeit, denn viele Integrationsmaßnahmen wie zum Beispiel Sprachkurse werden in größere Städte verlagert obwohl es „Integration vor Ort“ heißt⁷⁹.

Durch die erhöhte Zuwanderung und die Trennung von Integrations- und Flüchtlingsbeauftragten sieht ein Experte auch die Gefahr der Entstehung von Parallelstrukturen, die generell vermieden werden sollten.

7.2 Inhaltliche Veränderungen

Im Folgenden werden die Aussagen der Experteninterviews und die Antworten aus der schriftlichen Befragung bezüglich der inhaltlichen Veränderungen gemeinsam ausgewertet und dargestellt.

Im Allgemeinen lässt sich in Hinblick auf die enorme und unerwartete Zuwanderung von Geflüchteten sagen, dass die Arbeit in diesem Bereich sehr stark zugenommen hat. Geflüchtete bilden eine weitere Zielgruppe, die zusätzlich zu den Migranten und anderen Zielgruppen unterschiedliche Bedürfnisse haben und teilweise andere Unterstützung benötigen. Man spricht hier von einer Verlagerung der Arbeitsschwerpunkte.

⁷⁸ Vgl. Vergleichstabelle 1: B2, S. 16.

⁷⁹ Vgl. Vergleichstabelle 1: B1, S. 16 und Experteninterview B1 S. 3.

Die Mehrheit der mündlich befragten Experten bestätigt diese Feststellung. In einem Interview heißt es: „Ich kann mich noch an das Vorstellungsgespräch erinnern und da war die Flüchtlingsarbeit nicht das Schwerpunktthema. Das hat sich dann aber ziemlich schnell so entwickelt“⁸⁰. Auch bei der schriftlichen Befragung, gaben 26 Personen an, dass sich der Inhalt ihrer Tätigkeit verändert hat.

Bis auf einen Experten, koordinieren alle anderen ebenfalls die Flüchtlingsarbeit. Inhaltlich werden nun vorwiegend Integrationsmaßnahmen und Projekte für Geflüchtete in die Wege geleitet. In einer Kommune konnten Projekte, die es bereits gab, auf die neue Zielgruppe übertragen werden⁸¹.

Dies hat den Nachteil, dass Projekte, Vorhaben und Integrationsmaßnahmen für andere Zielgruppen in den Hintergrund rücken und oftmals verschoben werden müssen. Auch 81% der Teilnehmer an der Online-Umfrage bestätigen dies mit einer Bewertung von 8,5 (10 = trifft völlig zu). Auf die Frage nach abweichenden Arbeitsschwerpunkten nennen einige die Flüchtlingsarbeit und in diesem Rahmen sogar Aufgaben der Unterbringung und Einweisung in Wohnungen.

Betrachtet man die gesetzlichen „typischen“ Aufgaben der Integrationsbeauftragten, die sich aus § 14 PartIntG BW ergeben, so stellt man fest, dass diese auch mit den tatsächlichen Aufgaben übereinstimmen, was daran liegen könnte, dass die acht genannten Tätigkeitsschwerpunkte sehr allgemein formuliert sind. Auch stellt das Gesetz den Städten und Landkreisen frei, „Art und Umfang der Aufgaben“ selbst zu gestalten. Bei der Befragung wird deutlich, dass Schwerpunkte vor allem in der Koordinierung und Steuerung, Mitwirkung am Integrationsausschuss oder –rat, sowie in der Berichterstattung für kommunale Gremien liegen. Weniger geht es bei der inhaltlichen Tätigkeit um Einzelfallberatungen.

⁸⁰ Experteninterview B2, Anlage 27, S. 3.

⁸¹ Vgl. Vergleichstabelle T2: B4, S.17.

Sieben Personen sind der Meinung, dass die gesetzlichen Aufgaben von den tatsächlichen abweichen. 26 Personen hingegen verneinen die Frage. Als abweichende Tätigkeitsschwerpunkte werden neben der Flüchtlingsarbeit, vor allem Netzwerkarbeit und Öffentlichkeitsarbeit mehrfach genannt.

7.3 Strukturelle Veränderungen

Strukturelle Veränderungen beziehen sich auf Veränderungen, die sich innerhalb der Organisation oder innerhalb der Position ergeben haben. Vermehrt geht es dabei um die personelle Umstrukturierung des Teams. Dazu gehören vorwiegend die Errichtung neuer Stellen und die Aufstockung von bereits vorhandenen Stellen. Vereinzelt gibt es auch Veränderungen, die mit der Gesamtstruktur der Verwaltungsorganisation zusammenhängen.

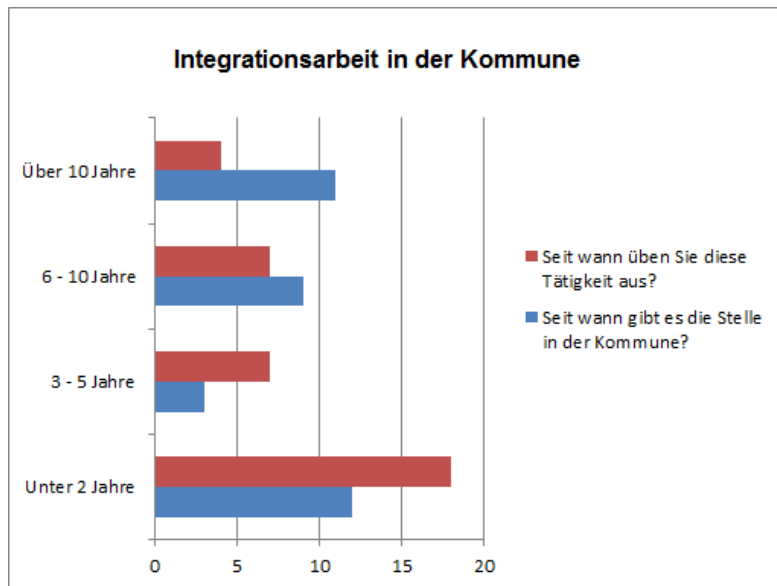
Bei den interviewten Personen wurden nur wenige strukturelle Veränderungen vorgenommen. Wie auch bei vielen Befragten der Online-Umfrage, ist die generelle Schaffung der Stelle wie auch bei B1 die einzige strukturelle Veränderung. Bei B2 wurde zusätzlich eine Stelle geschaffen, die für die Koordinierung des Ehrenamts im Flüchtlingsbereich tätig ist; diese trägt jedoch nicht die Bezeichnung eines Flüchtlingsbeauftragten. In einer Kommune (B4) gab es größere strukturelle Veränderung. Dort wurde die Verwaltungsstruktur dahingehend verändert, dass Bereiche wie Jobcenter, Soziales und Integration gemeinsam dem Sozialreferat des Bürgermeisters und nicht wie zuvor dem Oberbürgermeister zugeordnet wurden. Dies soll eine stärkere Vernetzung und engere Zusammenarbeit der zusammenhängenden Themen schaffen⁸².

In der Auswertung der Online-Umfrage zeigt sich, dass viele Personen die Stelle der Integrationsarbeit seit weniger als zwei Jahre ausüben und daher inhaltliche Veränderungen nur wenig bewerten können.

⁸² Vgl. Vergleichstabelle T3: B4, S.17.

Von den insgesamt 17 Personen, die seit weniger als zwei Jahre die Tätigkeit der Integrationsarbeit übernehmen, sind alleine vier aus kleinen Kommunen, zwölf aus mittelgroßen Kommunen und eine aus einer Großstadt.

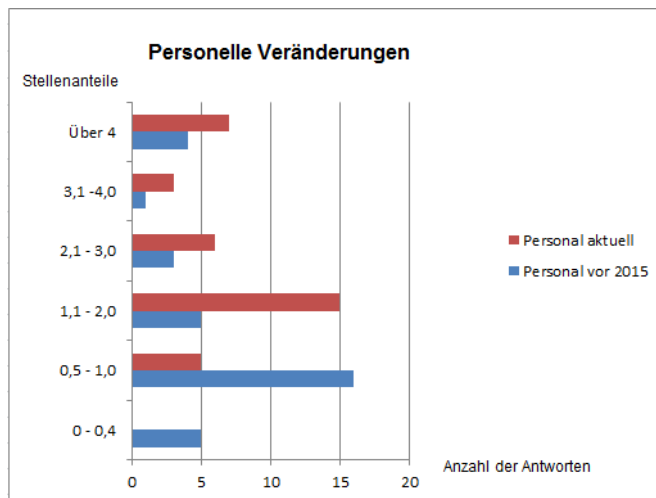
Abbildung 11: Integrationsarbeit in der Kommune



Quelle: Eigene Darstellung

Etwas über 60 % der mündlich Befragten gaben an, dass in ihrer Kommune sowohl organisatorische und strukturelle Veränderungen vorgenommen wurden, als auch die finanzielle Struktur sich verändert hat. Auf die Frage, ob sich die kommunale Integrationsarbeit im Organigramm der Verwaltung verändert hat, antworten neun mit „Ja“ und 27 mit „Nein“.

Abbildung 12: Personelle Veränderungen

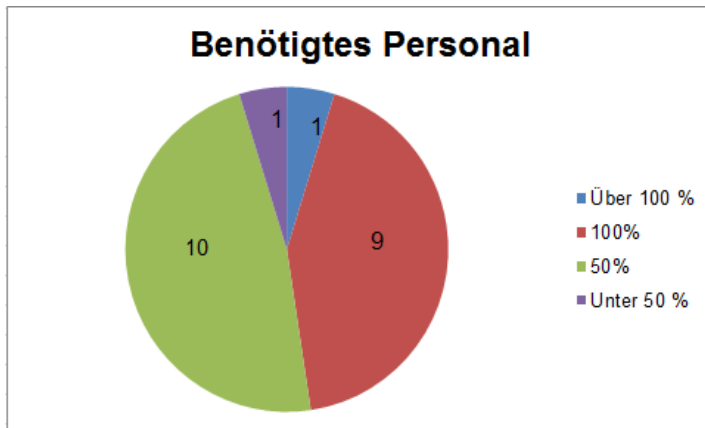


Quelle: Eigene Darstellung

Die dargestellte Abbildung zeigt die Entwicklung der Personalstrukturen. Dabei ist zu erwähnen, dass die Frage „Mit wie vielen Stellen war in Team vor 2015 besetzt“ von 34 Befragten beantwortet wurde und die Frage „Mit wie vielen Stellen ist Ihr Team jetzt besetzt?“ von 36 Befragten. Die Abbildung zeigt deutlich, dass insgesamt viele Stellen geschaffen oder aufgestockt wurden. Konkret lässt sich das bei Stellen im Bereich zwischen 0,5 und 2,0 Stellenanteile erkennen. Wo es vor 2015 in der Integrationsarbeit noch sehr viele Stellen im Bereich 0,5 – 1,0 Stellenanteile gab, gibt es nun sehr viele Kommunen die ihre Integrationsarbeit auf mehr als eine bis hin zu zwei Stellen aufgestockt haben. Vor allem im Bereich der Flüchtlingsarbeit wurden Stellen für Flüchtlingsbeauftragte eingerichtet.

Trotz Erhöhung der Stellenanteile gaben 20 Personen an, dass das Personal für die momentanen Aufgaben nicht ausreicht und eine weitere 50 % - oder auch 100 % - Stelle erwünscht wäre.

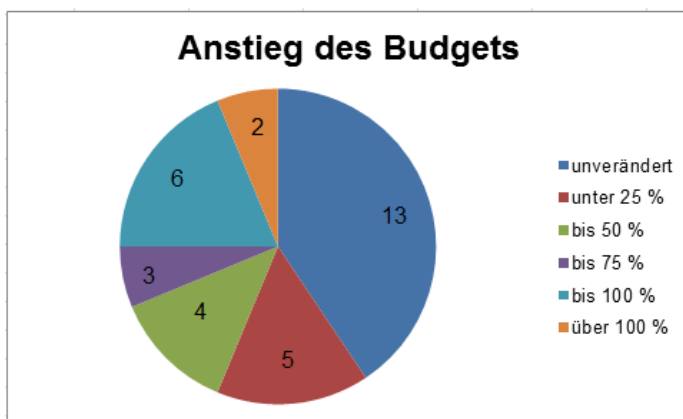
Abbildung 13: Benötigtes Personal



Quelle: Eigene Darstellung

Der vermehrte Bedarf an Projekten und Integrationsmaßnahmen für verschiedene Zielgruppen wirkt sich bei vielen Kommunen auch auf das Budget aus. 19 Personen bestätigen einen Anstieg ihres Budgets, 13 verneinen einen Anstieg.

Abbildung 14: Anstieg des Budgets



Quelle: Eigene Darstellung

Grund für das gestiegene Budget ist bei 13 Kommunen die Erhöhung der kommunalen Mittel und bei sieben die Förderung durch das Ministerium.

Bei 14 Kommunen sind weitere Veränderungen geplant bei denen es hauptsächlich um die personelle Erweiterung geht⁸³.

7.4 Stellungnahmen zur Situation der Integrationsarbeit

Im Folgenden werden die Stellungnahmen der Integrationsbeauftragten zur Integrationsarbeit in den Kommunen erörtert. Dabei werden sowohl allgemeine Einschätzungen zur Integrationsarbeit aufgezeigt als auch die spezifische Betrachtung der eigenen Kommune. Für die Auswertung der Interviews wird dabei die Vergleichstabelle 4⁸⁴ der Anlage 31 herangezogen.

Wie bereits angesprochen, haben viele Kommunen die Möglichkeit wahrgenommen im Rahmen der „VwV-Integration“ Stellen für Integrations- und Flüchtlingsbeauftragte zu schaffen. Die Schaffung dieser vielen Stellen wird allgemein als sehr positiv bewertet. In einigen Kommunen hat man in diesem Sinne auch die Flüchtlingsarbeit von der Integrationsarbeit getrennt. Die Meinungen inwiefern eine solche Trennung Sinn oder keinen Sinn macht, sind ganz unterschiedlich. Eine Expertin ist keine Befürworterin einer Trennung, da es sich bei der Integrations- und Flüchtlingsarbeit um ein Sachgebiet handelt⁸⁵ und Programme themenspezifisch und nicht statusspezifisch durchgeführt werden sollten. Der Experte einer kleinen Kommune hält dahingegen eine Trennung ausschließlich in großen Städten aufgrund der Vielzahl an Aufgaben für sinnvoll. Betrachtet man die Ergebnisse der schriftlichen Befragung, so ist die Integrations- und Flüchtlingsarbeit bei 20 Kommunen in Personalunion und bei 16 Kommunen getrennt. Auf die Frage inwiefern eine Trennung für sinnvoll erachtet wird, befürworten dies 16 Personen, wohingegen 20 die Frage verneinen. Es ist denkbar, dass Beauftragte, die beide Themengebiete verwalten, dies auch für sinnvoll erachten und Beauftragte die nur für ein Themengebiet zuständig sind, eine Trennung für sinnvoll halten.

⁸³ Vgl. Analysetabelle 5 Online-Umfrage, Anlage 25.

⁸⁴ s. S. 18.

⁸⁵ Vgl. Vergleichstabelle 4: B4, S. 18.

Folgende Argumente wurden vermehrt für eine Trennung angeführt⁸⁶:

- Flüchtlingsarbeit benötigt Spezialisten
- Arbeitsmenge zu hoch
- Anderweitige Integrationsarbeit rückt in den Hintergrund
- Personelle Trennung sinnvoll, aber enge Vernetzung ist Voraussetzung

Folgende Argumente wurden vermehrt gegen eine Trennung angeführt:

- Gleiches Integrationsprinzip
- Gleicher Aufgabenbereich
- Gefahr von Parallelstrukturen
- Viele Schnittstellen

Drei der vier Experten sind mit ihrer Abteilung als Stabsstelle verankert und äußerten sich diesbezüglich sehr positiv. Die Stabsstelle schafft kurze Entscheidungswege, verleiht der Integrationsarbeit einen hohen Stellenwert, „wird zur Chefsache“⁸⁷ und ermöglicht Begegnungen auf Augenhöhe in den oberen Verwaltungsebenen⁸⁸. Insgesamt ist die Integrationsarbeit jedoch häufiger in einem Fachbereich untergliedert, wie es auch bei der Mehrheit der mündlich Befragten (27) der Fall ist. Unter den sechs Kommunen, in denen die Integrationsarbeit als Stabsstelle verankert ist, sind vier mittelgroße Städte und zwei große Städte.

⁸⁶ Vgl. Analysetabelle 4 Online-Umfrage, Anlage 24.

⁸⁷ Vgl. Experteninterview B3, S.2.

⁸⁸ Vgl. Vergleichstabelle T4.

7.5 Wahrnehmung der eigenen Rolle

Das folgende Kapitel befasst sich mit der Rolle der Integrationsbeauftragten und wie diese ihre Rolle persönlich wahrnehmen. Dabei wurde schwerpunktmäßig untersucht, ob sich die Arbeitsbelastung, Zufriedenheit, die Motivation, die Freizeitgestaltung und die Erwartungen im Rahmen der Tätigkeit in der Integrationsarbeit verändert haben oder sogar ein Rollenkonflikt entstanden ist. Zur Auswertung werden die Vergleichstabelle T5 der Experteninterviews sowie die bewerteten Statements des dritten Themenblocks der schriftlichen Befragung herangezogen.

Arbeitsbelastung

Das persönliche Gespräch mit einigen Integrationsbeauftragten im Rahmen der Experteninterviews hat ganz klar deutlich gemacht, dass die erhöhte Zuwanderung speziell von Geflüchteten eine enorme organisatorische aber auch individuelle Herausforderung darstellt und die Erwartungen an die Integrationsbeauftragten seitens der Stadtgesellschaft sehr hoch sind⁸⁹.

Drei der vier Experten bestätigen, dass die Integrationsarbeit für Geflüchtete enorm gestiegen ist, aber dennoch große Bemühungen unternommen werden, allen Zielgruppen gerecht zu werden. Dennoch ist auch das Bewusstsein da, dass Prioritäten gesetzt werden müssen und ein diplomatisches Gespür sehr wichtig ist⁹⁰. Auch 22 der befragten Personen bewerten das Statement „Durch die erhöhte Zuwanderung ist mein Arbeitspensum deutlich gestiegen“ mit durchschnittlich 9,4 von 10⁹¹.

⁸⁹ Vgl. Vergleichstabelle 5: B3, S.19.

⁹⁰ Ebd. B2 und B4.

⁹¹ Vgl. Auswertungsdokument Online-Umfrage, Nr. 3.18.

Zufriedenheit

Über die Zufriedenheit lässt sich die Aussage treffen, dass die Meisten mit ihrer Tätigkeit durchaus zufrieden sind. Die durchschnittliche Bewertung liegt bei acht, wobei die meisten Bewertungen im oberen Drittel liegen (zwischen 7-10)⁹². Gründe dafür könnten die Gestaltungsfreiheit und kreativen Spielräume sein, welche die Beauftragten in der Integrationsarbeit haben. Die Tätigkeit ist sehr vielseitig und abwechslungsreich und in vielen Kommunen flexibel gestaltbar. Die Möglichkeit eigene Ideen umzusetzen wurde mit durchschnittlich 8,2 bewertet⁹³.

Motivation

Bei Motivationsfaktoren unterscheidet man zwischen der extrinsischen Motivation und der intrinsischen Motivation⁹⁴. Die extrinsischen Faktoren sind die „äußerlichen“ Faktoren, die eine Person für eine Tätigkeit motivieren. Dazu gehören beispielsweise die Anerkennung, die Aufstiegsmöglichkeiten, das Gehalt, die Sicherheit oder das Ansehen. Die intrinsischen Faktoren hingegen motivieren eine Person von „Innen“. Darunter fällt zum Beispiel das Potenzial der Selbstverwirklichung und Weiterentwicklung, die Eigenständigkeit oder die Verantwortungsübernahme.

In den Auswertungen der Befragungen sind es eher die intrinsischen Faktoren, welche die Integrationsbeauftragten für die Tätigkeit motivieren. Häufig genannt werden Erfahrung, Gefallen an der Basisarbeit (Koordinierung, Steuerung und Konzeption), Integrationsarbeit als persönliches Anliegen, die berufliche Herausforderung und die Gestaltungsfreiheit. Lediglich zwei Personen nennen die Aufstiegchancen und die Stellenbewertung als Motivationsgrund⁹⁵.

⁹² Vgl. ebd. Nr. 3.1.

⁹³ Vgl. ebd. Nr. 3.5.

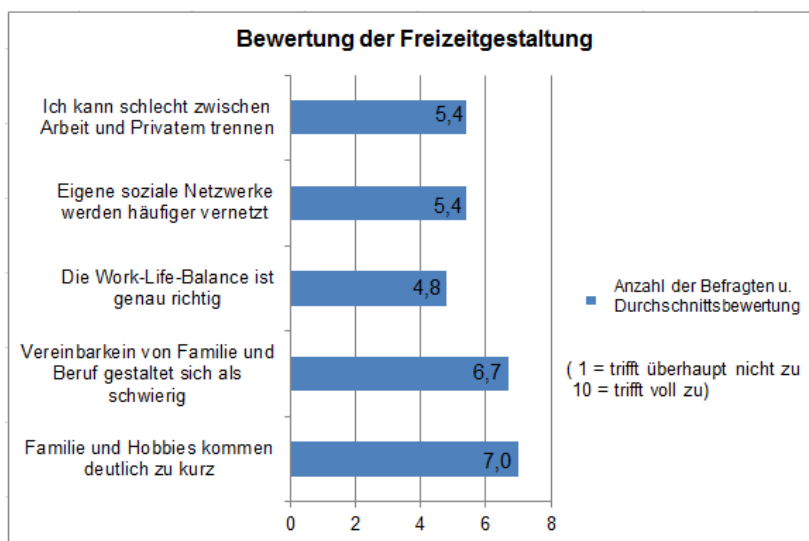
⁹⁴ Graumann, 1977 zitiert bei Schäfer, 2010, S.142.

⁹⁵ Vgl. Analysetabelle 2 Online-Umfrage, Anlage 22.

Freizeitgestaltung

Bezüglich der Work-Life-Balance spalten sich die Meinungen der Integrationsbeauftragten. Die Vereinbarkeit von Familie und Beruf bewerten zehn Personen mit dem Höchstwert 10 als schwierig⁹⁶. Auch Hobbies kommen bei der Mehrheit vor allem in letzter Zeit deutlich zu kurz⁹⁷. Dies lässt sich auf die oftmals nicht zu den üblichen Dienststunden stattfindenden Aufgaben zurückführen, da die Beauftragten auch an Abenden und Wochenenden viele Termine wahrnehmen müssen. Knapp über die Hälfte vernachlässigen eigene soziale Netzwerke aufgrund der Tätigkeit⁹⁸. Zwischen Arbeit und Privatem kann jedoch mehr als die Hälfte trennen⁹⁹. Die Work-Life-Balance bewertet mehr als die Hälfte als nicht optimal¹⁰⁰.

Abbildung 15: Bewertung der Freizeitgestaltung



Quelle: Eigene Darstellung

⁹⁶ Vgl. Auswertungsdokument – Online-Befragung, Nr. 3.12.

⁹⁷ Vgl. Ebd. Nr. 3.10.

⁹⁸ Vgl. ebd. Nr. 3.14.

⁹⁹ Vgl. Ebd. Nr. 3.15.

¹⁰⁰ Vgl. Ebd. Nr. 3.13.

Rollenkonflikt

Bei der Untersuchung, ob ein Rollenwechsel und daher möglicher Konflikt bei Integrationsbeauftragten innerhalb der Tätigkeit vorliegt, gehen die Aussagen weit auseinander. 14 Personen geben an, eher nicht zwischen verschiedenen Rollen wechseln zu müssen. 23 Personen sehen sich in der oberen Hälfte der Bewertungsskala zwischen 6 bis 10, fünf davon beurteilen dieses Statement sogar mit der Wertung 10¹⁰¹ (10=trifft voll zu). 28 Befragte sind der Meinung, dass sie ihrer Rolle / ihren Rollen mit einer Bewertung im oberen Drittel gerecht werden¹⁰². Lediglich zwei Personen kleinen Kommunen bewerten dieses Statement mit einer 4 (1= trifft überhaupt nicht zu).

Um dies auch zukünftig zu garantieren, erachtet die Mehrheit eine Weiterbildung für sinnvoll¹⁰³. Das Gefühl, der eigenen Rolle gerecht zu werden, kann durch die positive Rückmeldung zur Anerkennung und Verständnis für die Tätigkeit verstärkt werden¹⁰⁴. Mehr als die Hälfte würde sich dennoch gerne in manchen Situationen bestimmten Regelungen und Gesetzen, die sie innerhalb ihrer Rolle und Tätigkeit befolgen müssen, hinwegsetzen¹⁰⁵.

Erwartungen

Vor allem Integrationsbeauftragte, deren Stelle neu geschaffen wurde, stellen ganz unterschiedliche Erwartungen an die Tätigkeit und stehen vor der Herausforderung eine Integrationsstruktur ohne Erfahrungswerte aufbauen zu müssen¹⁰⁶. Viele Integrationsbeauftragte kommen aus dem sozialwissenschaftlichen und pädagogischen Bereich und sind an die Verwaltungsstruktur und die bürokratischen Abläufe nicht gewohnt.

¹⁰¹ Vgl. Ebd. Nr. 3.2.

¹⁰² Vgl. Ebd. Nr. 3.3.

¹⁰³ Vgl. Ebd. Nr. 3.16.

¹⁰⁴ Vgl. Ebd. Nr. 3.4 u. Nr. 3.17.

¹⁰⁵ Vgl. Ebd. Nr. 3.20.

¹⁰⁶ Vgl. Experteninterview B1, Anlage 26, S.9.

„Bürokratie hindert Integration [...]“¹⁰⁷ heißt in dem Interview mit dem Integrationsbeauftragten einer kleinen Kommune und dennoch braucht eine erfolgreiche Integrationsarbeit eine gute Struktur und Koordinierung. Eine weitere Expertin hat vor allem erwartet, sehr viel mit Migranten zu arbeiten und weniger dass sie als Integrationsbeauftragte auch Vermittlerin zwischen verschiedenen Gesellschaftsgruppen ist¹⁰⁸.

Im Allgemeinen haben die Befragten gegenüber ihren Erwartungen und deren Erfüllung eine vorwiegend positive Meinung¹⁰⁹.

¹⁰⁷ Ebd. S.7.

¹⁰⁸ Vgl. Vergleichstabelle 5: B3, S. 19.

¹⁰⁹ Vgl. Auswertungsdokument, Nr. 3.19.

8 Hypothesenprüfung und Fazit

Zum Abschluss dieser Arbeit werden die anfangs aufgestellten Hypothesen anhand der Untersuchungsergebnisse geprüft und entweder bestätigt oder verneint. Im Anschluss daran werden im Fazit alle gewonnenen Erkenntnisse zusammengefasst dargestellt.

Die Hypothese, dass der Arbeitsaufwand erheblich gestiegen ist, kann bestätigt werden. Dies begründet sich v. a. auf die enorm gestiegene Zuwanderung durch Geflüchtete im Jahr 2015. *„Das fühlt sich für mich an, als wäre noch ein dritter Schwerpunkt hinzugekommen“¹¹⁰*, heißt es in einem Interview. In diesem Sinne hat sich auch die Breite an Akteuren, mit denen die Integrationsbeauftragten zusammenarbeiten deutlich vergrößert - Bürger wollen sich informieren oder ehrenamtlich engagieren, Organisationen wollen unterstützen oder bei Projekten kooperieren, Unternehmen möchten ihre Unternehmenskultur anpassen und benötigen Unterstützung sich Migrantengruppen weiter zu öffnen und viele andere Verwaltungsstellen haben Fragen und Anregungen. Gleichzeitig steigt durch die erhöhte Zuwanderung auch der Bedarf an neuen und weiteren Integrationsmaßnahmen.

Ein Intra-Rollenkonflikt ist hingegen vorhanden, dass vor allem den Rollen außerhalb der Tätigkeit als Integrationsbeauftragter nicht mehr ausreichend gerecht werden kann. Die Auswertung zeigt, dass insgesamt die schlechtesten Bewertungen bei den Statements über die Freizeitgestaltung und die Zeit für eigene soziale Netzwerke abgegeben wurden. Ob ein Inter-Rollenkonflikt innerhalb der Rolle als Integrationsbeauftragter entstanden ist, kann nicht festgestellt werden, da die meisten bestätigen, ihrer Rolle gerecht werden zu können. Um die Rolle weiterhin gut auszuüben und die Aufgaben auch weiterhin erfüllen zu können, sehen die meisten regelmäßige Weiterbildungen als sinnvoll an.

¹¹⁰ Experteninterview B2, Anlage 27, S. 7.

Die aufgestellte Hypothese, dass v. a. kleinere Kommunen (unter 25.000 EW) Integrationsbeauftragte neu eingestellt haben, konnte bei fünf Kommunen bestätigt werden, jedoch waren lediglich insgesamt nur sieben Personen aus einer kleinen Kommune bei der Befragung vertreten. Dahingegen wurden bei den mittelgroßen Städten (bis 100.000 EW) von 25 vertretenen Kommunen zwölf Integrationsbeauftragte seit 2015 eingestellt. Von diesen zwölf Einstellungen wurden neun Stellen erst in den vergangenen Jahren geschaffen. Die restlichen 16 Stellen gab es bereits vor 2015. Dies bestätigt die Überlegung, dass mittelgroße Städte bereits seit Längerem die Integrationsarbeit kommunal steuern.

Die Auswertung zeigt, dass die allgemeine Zufriedenheit mit der Tätigkeit immer noch positiv bewertet wird.

Im Allgemeinen lässt sich sagen, dass die erhöhte Zuwanderung auf zwei verschiedenen Ebenen Veränderungen hervorgebracht hat. Zum einen auf der Ebene der Verwaltungsorganisation und zum anderen auf der Ebene der Integrationsbeauftragten selbst. Auf der Ebene der Verwaltungsorganisation sind es vor allem strukturelle Veränderungen. Dazu zählt hauptsächlich die personelle Entwicklung. Viele Kommunen, welche die Integrationsarbeit bereits verankert hatten, haben weitere Stellen geschaffen oder bereits vorhandene aufgestockt.

Kommunen, in welchen die Integrationsarbeit neu als kommunale Aufgabe aufgenommen wurde, haben neue Stellen geschaffen und in die Verwaltungsstruktur aufgenommen. Strukturelle Veränderungen im Aufbau der Verwaltung wurden in manchen Kommunen ebenfalls vorgenommen indem die Integrationsarbeit beispielsweise einem anderen Amt zugeordnet wurde.

Wie bereits schon mehrfach erwähnt, hat sich die erhöhte Zuwanderung auch bei den Integrationsbeauftragten spürbar gemacht. Zu den bereits vorhandenen Aufgaben kam zusätzlich die Integrationsarbeit für Geflüchtete dazu.

Dieser Mehraufwand ist für viele nur mit Abstrichen zu schaffen. In einem Interview heißt es: „Ich kann manches nur noch antippen und nicht mehr so sehr in die Tiefe gehen. Ich versuche den Überblick zu bewahren und mir zu sagen, dass ich das irgendwann auch anpacken werde“¹¹¹. Viele Aufgaben und Projekte, die man sich vorgenommen hat, müssen verschoben werden. Diese Tatsache müssen sowohl die Beauftragten hinnehmen als auch die Zielgruppen akzeptieren.

Das Land und viele Kommunen haben den Integrationsbedarf, wenn auch verspätet, erkannt und Möglichkeiten zur Entlastung und Steuerung der kommunalen Integrationsarbeit geschaffen. Die Errichtung vieler Stellen für den Themenbereich der Flüchtlinge schafft zwar auf der einen Seite eine Entlastung, bringt jedoch auf der anderen Seite die Gefahr von Parallelstrukturen. Laut einiger Beauftragten ist eine Trennung sinnvoll unter der Voraussetzung, dass eine enge Vernetzung besteht oder die Trennung rein personell geschieht. Bei allen Experteninterviews war es sichtlich spürbar, dass die Integrationsarbeit ein persönliches Anliegen der Beauftragten ist. Auch die Auswertung der schriftlichen Befragung bestätigte dies.

Vor allem aufgrund der medialen Präsenz um das Thema Integration, ist auf der einen Seite viel bewegt und ermöglicht worden, wodurch dem Thema auch ein ganz anderer Stellenwert als noch vor einigen Jahren verliehen worden.

Auf der anderen Seite wird von den Integrationsbeauftragten immer mehr Einsatz, Engagement und Hingabe verlangt. Dieser Aufschwung ist jedoch generell als positiv zu bewerten. Die wachsende Offenheit der Stadtgesellschaft, der Organisationen, Unternehmen und vieler anderer eröffnet den Integrationsbeauftragten Integrationsnetzwerke auf verschiedenen Ebenen und für viele verschiedene Zielgruppen aufzubauen.

¹¹¹ Experteninterview B2, Anlage 27, S.9.

Auch die Interkulturelle Öffnung auf Seiten der Verwaltung schreitet voran und wird von immer mehr Verwaltungsstellen als wichtig erachtet. Die rückgängigen Zahlen der Zuwanderung ermöglicht den Integrationsbeauftragten nun die Vielzahl von Angeboten und Möglichkeiten gezielt zu steuern und nachhaltig zu installieren sowie Synergieeffekte auszunutzen und Netzwerke zu schaffen.

Das Verständnis der Rolle eines Integrationsbeauftragten hat sich dahingegen verändert, dass sie einen viel höheren Stellenwert in der Verwaltung und auch Gesellschaft erhalten hat. Dies bringt natürlich die bereits genannten Herausforderungen mit sich lässt auch den Druck, der auf den Beauftragten lastet, steigen. Dennoch scheint es nicht, als habe die erhöhte Zuwanderung viele negative Auswirkungen auf die Rolle.

Eine erfolgreiche Integration ist kein messbarer oder konkret sichtbarer Zustand. Sie erfolgt Schritt für Schritt auf verschiedenen Ebenen und umso wichtiger ist daher die Arbeit der Integrationsbeauftragten für eine gleichberechtigte Teilhabe aller Menschen unabhängig ihrer Nationalität. Um das Ziel zu erreichen ist jedoch die Unterstützung und Offenheit einer Vielzahl von Akteuren notwendig.

Zum Abschluss möchte ich eine Expertin zitieren, die den Schlüssel einer erfolgreichen Integrationsarbeit nennt:

„Wir haben [...] alle mit ins Boot geholt“¹¹².

¹¹² Experteninterview B2, Anlage 27, S. 4.

Literaturverzeichnis

Auswärtiges Amt: Schengen-Abkommen; http://www.auswaertiges-amt.de/DE/EinreiseUndAufenthalt/Schengen_node.html, 02.08.2016

Beller, Sieghard: Empirisch forschen lernen – Konzepte, Methode, Fallbeispiele, Tipps, 2016

Berninger, Ina / Botzen, Katrin / Kolle, Christian et. al.: Grundlagen sozialwissenschaftlichen Arbeitens – Eine anwendungsorientierte Einführung, 2012

Bundeszentrale für politische Bildung: Migrationsgeschichte und Integrationspolitik in Deutschland, <http://www.bpb.de/lernen/grafstat/projekt-integration/134770/chronik-migration-und-integration-in-deutschland?p=all>, 04.08.2016

Bundesamt für Migration und Flüchtlinge: 10 Jahre Integrationsarbeit, <http://www.bamf.de/DE/DasBAMF/10JahreIntegrationsarbeit/10jahreintegrationsarbeit-node.html>, 24.07.2016

Bundesamt für Migration und Flüchtlinge: MINAS – Atlas über Migration, Integration und Asyl, 6. Auflage, 2014, https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Publikationen/Migrationsatl as/migrationsatlas-2014-11.pdf?__blob=publicationFile, 28.07.2016

Bundesamt für Migration und Flüchtlinge: Minas- Zentrale Ergebnisse, http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Publikationen/Migrationsberichte/migrationsbericht-2014-zentrale-ergebnisse.pdf?__blob=publicationFile, 28.07.2016

Bundesamt für Migration und Flüchtlinge: Willkommens- und Anerkennungskultur, <http://www.bamf.de/SharedDocs/Meldungen/DE/2011/20110519-nuernberger-tage-integration-willkommenskultur.html>, 01.07.2016

Bundesamt für Migration und Flüchtlinge: Willkommens- und Anerkennungskultur – Handlungsempfehlungen und Praxisbeispiele – Abschlussbericht Runder Tisch „Aufnahmegesellschaft“, 2013

Bundesamt für Migration und Flüchtlinge: Zuwanderung von Hochqualifizierten aus Drittstaaten nach Deutschland, 2009, S.24 f., https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Publikationen/WorkingPapers/wp28-hochqualifizierte.pdf?__blob=publicationFile, 20.07.2016

Bundesamt für Migration und Flüchtlinge: Freizügigkeitsmonitoring - Migration von EU-Bürgern nach Deutschland, 2015

Bundesministerium des Inneren: Zuwanderungsgesetz 2004, Art. 1 ff., http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Gesetzestexte/DE/Zuwanderungsgesetz.pdf?__blob=publicationFile, 16.08.2016

Die Bundesregierung: Der Nationale Integrationsplan, 2007; https://www.bundesregierung.de/Content/DE/Archiv16/Artikel/2007/07/Anlage/2007-08-30-nationaler-integrationsplan.pdf?__blob=publicationFile&v=1, 12.06.2016

Diaz-Bone, Rainer: Statistik für Soziologen, 2. Auflage, 2013

EU - Info: Schengener Abkommen, <http://eu-info.de/europa/schengener-abkommen/>, 01.08.2016

Flick, Uwe: Sozialforschung- Methoden und Anwendungen; Ein Überblick für die BA-Studiengänge, 2014

Genfer Flüchtlingskonvention: http://www.unhcr.de/fileadmin/user_upload/dokumente/03_profil_begriffe/genfer_fluechtlingskonvention/Genfer_Fluechtlingskonvention_und_New_Yorker_Protokoll.pdf, 02.08.2016

Goffmann, Erving: Wir alle spielen Theater, 1983, S.28

Heckmann, Friedrich: Integration von Migranten – Einwanderung und Nationenbildung, 2015

Heckmann, Friedrich: Was bedeutet „Willkommenskultur“?, 2012, https://www.bwstiftung.de/fileadmin/Mediendatenbank_DE/BW_Stiftung/Programme_Dateien/Gesellschaft_u_Kultur/Integration/Vielfalt_gefaellt/Papier_Heckmann_Auftaktveranstaltung.pdf, 31.07.2016

Heckmann, Friedrich (Hrsg): Auftaktveranstaltung „Vielfalt gefällt!“ der Baden-Württembergstiftung und des Ministerium für Integration, https://www.bwstiftung.de/fileadmin/Mediendatenbank_DE/BW_Stiftung/Programme_Dateien/Gesellschaft_u_Kultur/Integration/Vielfalt_gefaellt/Papier_Heckmann_Auftaktveranstaltung.pdf, 27.06.2016

Landesregierung Baden-Württemberg: Pressemitteilung 21.07.2015
Landesregierung bringt Partizipations- und Integrationsgesetz auf den Weg, <https://www.baden-wuerttemberg.de/de/service/presse/pressemitteilung/pid/landesregierung-bringt-partizipations-und-integrationsgesetz-auf-den-weg/>, 16.06.2016

Matjeka, Manfred (Hrsg.): Vorschriftensammlung Europarecht, 7. Auflage, 2014, S. 298 ff.

Mayer, Horst Otto: Interview und schriftliche Befragung, 4. Auflage, 2008, S. 37 - 113

Ministerium für Soziales und Integration: Gesetzesblatt zum Partizipations- und Integrationsgesetz, 2015;
<http://sozialministerium.baden-wuerttemberg.de/de/integration/partizipations-und-integrationsgesetz/>, 17.06.2016

Ministerium für Soziales und Integration: Pressemitteilung zum Partizipationsgesetz, http://www.integrationsministerium-bw.de/pb/,Lde/Startseite/Service/Ministerrat+bringt+Partizipations_+und+Integrationsgesetz+auf+den+Weg, 17.06.2016

Ministerium für Soziales und Integration: Verwaltungsvorschrift über die Gewährung von Zuwendungen zur Förderung der gesellschaftlichen Teilhabe und Integration, <http://sozialministerium.baden-wuerttemberg.de/de/integration/vwv-integration/>, 18.07.2016

Ministerium für Soziales und Integration: Förderrunden für Integrationsbeauftragte und Flüchtlingsbeauftragte, <http://sozialministerium.baden-wuerttemberg.de/de/integration/vwv-integration/foerderrunden/>, 18.07.2016

Rosa, Hartmut/ Strecker, David/ Kottmann, Andrea: Soziologische Theorien, 2007

Schader-Stiftung (Hrsg.): Interkulturelle Öffnung und Willkommenskultur in strukturschwachen ländlichen Regionen: Ein Handbuch für Kommunen, http://www.schader-stiftung.de/fileadmin/content/Handbuch_interkulturelle_OEeffnung_ueberarbeitet_01-2015.pdf, 18.07.2016

Schäfer, Norbert: Organisationspsychologie für die Praxis, 3. Auflage, 2010, S. 221 – 246

Schulte, Axel: Integrationspolitik in der Bundesregierung Deutschland, S. 30 ff, <http://www.budrichjournals.de/index.php/dms/article/viewFile/5140/4282>, 14.08.2016

Schumann, Siegfried: Repräsentative Umfrage – Praxisorientierte Einführung in empirische Methoden und statistische Analyseverfahren, 5. Auflage, 2011

Statistisches Bundesamt (Hrsg.): Pressemitteilung Nr. 105 vom 21.03.2016, https://www.destatis.de/DE/PresseService/Presse/Pressemitteilungen/2016/03/PD16_105_12421.html, 09.08.2016

Statistisches Bundesamt (Hrsg.): Pressemitteilung Nr. 246
vom 14.07.2016, https://www.destatis.de/DE/PresseService/Presse/Pressemitteilungen/2016/07/PD16_246_12421.html, 09.08.2016

Steinbach, Anja (Hrsg.): Grundbegriffe der Soziologie, 11. Auflage, 2016

Weber, Reinhold (Hrsg.): Deutschland Einwanderungsland, 2013,
S. 185 ff.

Erklärung der Verfasserin

„Ich versichere, dass ich diese Bachelorarbeit selbständig und nur unter Verwendung der angegebenen Quellen und Hilfsmittel angefertigt habe. Die aus anderen Quellen direkt oder indirekt übernommenen Daten und Konzepte sind unter Angabe der Quellen gekennzeichnet.

Es ist mir bekannt, dass die Arbeit mit einer Plagiaterkennungssoftware auf nicht gekennzeichnete Übernahme fremden geistigen Eigentums überprüft werden kann.“

Ludwigsburg, 15.09.2016

Saskia Hupertz



Bundesamt
für Migration
und Flüchtlinge

Willkommens- und Anerkennungskultur

Handlungsempfehlungen und Praxisbeispiele
Abschlussbericht Runder Tisch „Aufnahmegesellschaft“

Inhalt

EINLEITUNG	3
ARBEITSGRUPPE „ETABLIERUNG EINER WILLKOMMENSKULTUR“	6
1. WILLKOMMENSPIKETE ALS BASISQUELLE FÜR INFORMATIONEN EINSETZEN	6
2. INTERNETPORTALE ZENTRAL, AKTUELL UND ÜBERSICHTLICH GESTALTEN	7
3. ZUWANDERENDE PER TELEFON UND E-MAIL BERATEN	8
4. ZUWANDERENDE PERSÖNLICH VOR ORT BERATEN	9
5. VORINFORMATION: MASSNAHMEN, DIE ORIENTIERUNG UND WILLKOMMEN VERMITTELN	10
6. MIGRANTENORGANISATIONEN IN DIE VERWEISBERATUNG EINBINDEN	11
7. BEHÖRDEN ÖFFNEN UND AUF IHREM WEG ZU „WILLKOMMENSBEHÖRDEN“ UNTERSTÜTZEN	12
ARBEITSGRUPPE „INTERKULTURELLE ÖFFNUNG DURCH POLITISCHE BILDUNG“	14
1. BESTEHENDE FORT- UND WEITERBILDUNGSANGEBOTE ZUR ERREICHUNG NEUER ZIELGRUPPEN NUTZEN	15
2. TRÄGERORGANISATIONEN DER POLITISCHEN BILDUNG INTERKULTURELL ÖFFNEN	16
3. KONTAKTMÖGLICHKEITEN SCHAFFEN – ZIVILGESELLSCHAFTLICHES ENGAGEMENT FÖRDERN AM BEISPIEL BÜRGERPLATTFORMEN	17
4. MIT KAMPAGNEN DIE „BREITE ÖFFENTLICHKEIT“ ANSPRECHEN	17
GEPLANTE UMSETZUNG VON EMPFEHLUNGEN DURCH DAS BUNDESAMT FÜR MIGRATION UND FLÜCHTLINGE IM JAHR 2013	19
GLOSSAR	20
TEILNEHMENDE RUNDER TISCH „AUFNAHMEGESELLSCHAFT“	21

Einleitung

Seit Jahrzehnten entwickelt sich Deutschland zu einer zunehmend pluralen Gesellschaft. Die sich daraus ergebende Vielfalt ist eine Chance für die kulturelle, wirtschaftliche, demografische und gesellschaftliche Entwicklung des Landes. Doch Chancen müssen auch gestaltet werden. So gilt es, Deutschland als Lebens- und Arbeitsstandort langfristig attraktiv zu machen und insgesamt eine Willkommens- und Anerkennungskultur für alle Menschen mit Migrationshintergrund zu etablieren.

Im Sinne eines wechselseitigen Integrationsverständnisses ist es für das Gelingen einer Kultur des Willkommens und der gegenseitigen Anerkennung als Fundament des gesellschaftlichen Zusammenhalts wichtig, auch die Aufnahmegesellschaft in den Blick zu nehmen. Denn noch immer nimmt rund die Hälfte der deutschen Bevölkerung Zuwanderung als Problem und nicht als Chance wahr (German Marshall Fund 2011). Vielfach wird Zuwanderung sogar als Bedrohung empfunden: Den Ergebnissen einer Studie der Friedrich-Ebert-Stiftung zufolge sind bei etwa einem Viertel der Bevölkerung ausländerfeindliche Einstellungen vorhanden (FES 2012). Laut einer Umfrage der Bertelsmann-Stiftung zur Willkommenskultur in Deutschland (Bertelsmann 2012) verbinden rund 65 Prozent der Befragten mit dem Thema Zuwanderung zusätzliche Konflikte und Probleme. Diese Einstellungen in der deutschen Aufnahmegesellschaft haben nach der Expertise „Wechselwirkung zwischen Diskriminierung und Integration“ (Antidiskriminierungsstelle des Bundes 2013) zur Folge, dass Diskriminierungserfahrungen von Migrantinnen und Migranten ihre subjektive Integrationsbereitschaft sowie ihre tatsächliche Integration bzw. Teilhabe negativ beeinflussen können. Die Ergebnisse verdeutlichen, dass es insgesamt an einer Kultur des Willkommens und der Anerkennung von Vielfalt und Diversität in Deutschland mangelt. Die Etablierung einer Willkommens- und Anerkennungskultur sollte jedoch nicht als Auftrag zur „positiven“ Diskriminierung verstanden werden.

Eine Anerkennungskultur soll deshalb die Anerkennung und damit die Integration aller in Deutschland lebenden Menschen mit Migrationshintergrund durch die Aufnahmegesellschaft fördern, wobei die Wertschätzung der Potenziale von Menschen mit Migrationshintergrund im Mittelpunkt steht. Gerade für Gesellschaften, die durch

eine zunehmende Pluralisierung gekennzeichnet sind, ist dies bedeutsam. Anerkennungskultur ist hierbei das handlungsleitende Prinzip, weil es Integration ermöglicht und fördert, sowohl bei Zuwandernden als auch in der Aufnahmegesellschaft. Willkommenskultur soll vor allem die Außenwirkung, die Attraktivität Deutschlands für Zuwandernde, steigern, indem Beratungs- und Informationsstrukturen sowie administrative Prozesse optimiert und umgestaltet werden. Beide Sichtweisen beschreiben eine Gesellschaft, die das Ziel hat, kulturelle Vielfalt anzuerkennen, attraktive Rahmenbedingungen für Menschen anderer Herkunft bereitzustellen und diese als gesellschaftliches Leitbild zu verankern.

Vor diesem Hintergrund hat das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge Anfang 2012 Experten aus unterschiedlichen Bereichen der Integrationsarbeit zusammengebracht. Ziel dieses Runden Tisches „Aufnahmegesellschaft“ war es, praxisorientierte Empfehlungen zur Etablierung einer Willkommens- und Anerkennungskultur zu erarbeiten. Hierzu wurden zwei Arbeitsgruppen in den Handlungsbereichen „Etablierung einer Willkommenskultur“ und, für den Bereich der Anerkennungskultur, „Interkulturelle Öffnung durch politische Bildung“ eingerichtet.

Der Runde Tisch „Aufnahmegesellschaft“ ist ein vom Bundesamt moderierter Prozess, der einen Beitrag dazu leistet, bestehende Integrationsangebote auf ihre Weiterentwicklung hin zu überprüfen (§ 45 AufenthG) sowie gesellschaftlichen und demografischen Herausforderungen im Sinne einer Willkommenskultur zu begegnen. Mehrere der von den Experten erarbeiteten Empfehlungen greift das Bundesamt hierbei auf und setzt diese modellhaft um (siehe Übersicht S. 19).

Anknüpfungspunkte finden sich auch in maßgeblichen politischen Prozessen der Bundesregierung. So wird in der Demografiestrategie ressortübergreifend diskutiert, wie u.a. eine nachhaltige Anwerbung und Integration von Fachkräften erreicht und Binnenpotenziale gefördert werden können. Mit Fokus auf eine stärkere Beteiligung der Aufnahmegesellschaft am Integrationsprozess wurden 2012 im Nationalen Aktionsplan Integration dazu verbindliche Zielvorgaben gemacht, etwa im Bereich interkulturelle Öffnung der Bundesverwaltung oder von Hochschulen.

Zudem liegen auch Empfehlungen anderer Gremien vor. Als zentrale Publikationen sind der Projektbericht des Nationalen Normenkontrollrats „Einreiseoptimierung“ (NKR 2011) und der Abschlussbericht „Vom Anwerbestopp zur Fachkräftegewinnung“ der hochrangigen Konsensgruppe Fachkräfte und Zuwanderung (SVR 2011) zu nennen. Der Integrationsbeirat der Bundesregierung hat mit „Working and living in Germany – Your Future!“ ebenfalls Empfehlungen erarbeitet (vgl. Integrationsbeirat der Bundesregierung 2012). Auch der im Februar 2013 veröffentlichte OECD-Bericht „Zuwanderung ausländischer Arbeitskräfte – Deutschland“ gibt ähnliche Empfehlungen. Insbesondere wird die gezielte Förderung kleiner und mittlerer Unternehmen (KMU) bei der Anwerbung von ausländischen Arbeitskräften empfohlen. Der Runde Tisch „Aufnahmegesellschaft“ des Bundesamtes hat diese Prozesse und Veröffentlichungen in den Sitzungen reflektiert und als Ergebnis einen breiteren Ansatz gewählt, der neben praxistauglichen Empfehlungen zu Strukturverbesserungen ergänzend die Öffnungsbereitschaft der Aufnahmegesellschaft thematisiert.

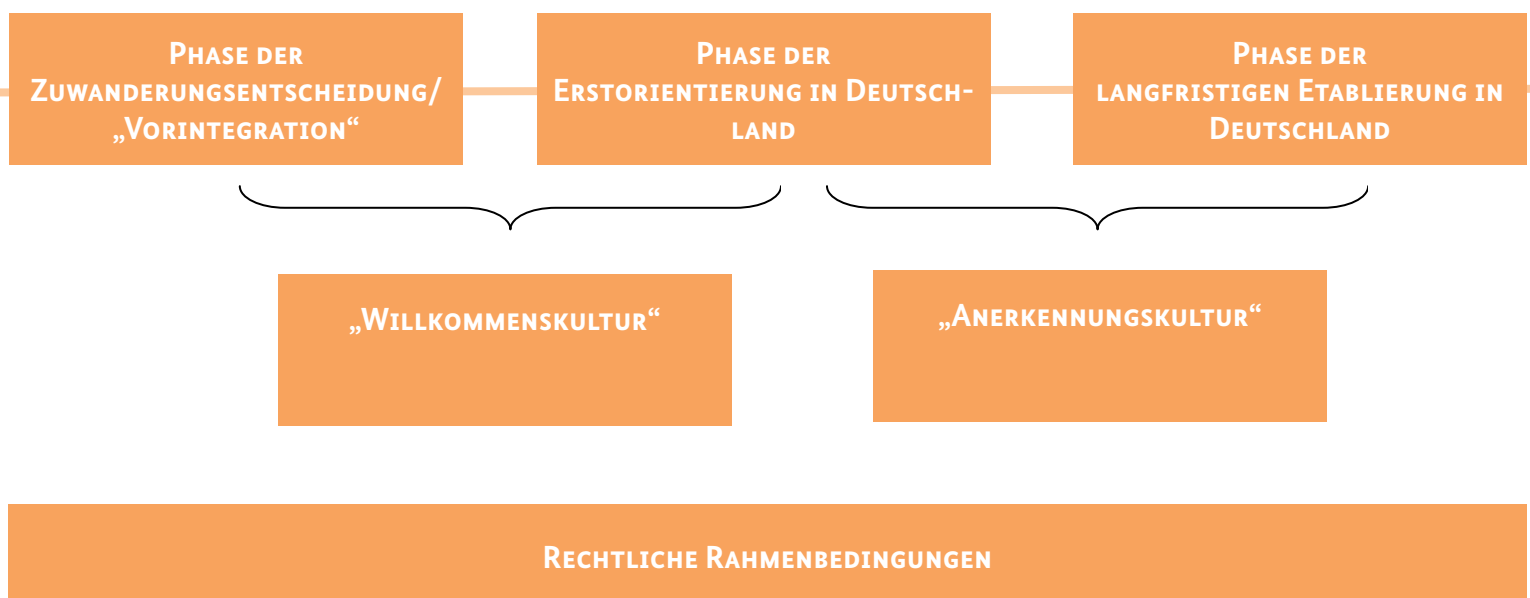
Zur Betrachtung und integrationspolitischen Einordnung der Begriffe Willkommens- und Anerkennungskultur kann ein modellhafter Zuwanderungsprozess herangezogen werden. Zuwanderung besteht nach diesem Schema im Wesentlichen aus drei Phasen: „Vorintegration“, „Erstorientierung in Deutschland“ und „Etablierung in Deutschland“, in denen Willkommen und Anerkennung signalisiert, umgesetzt und etabliert werden müssen. Die

rechtlichen Bedingungen rahmen den Gesamtprozess der Zuwanderung ein.

Der Begriff „Willkommenskultur“ bezieht sich vorrangig auf die unmittelbaren Phasen der Zuwanderung. Die Arbeitsgruppe „Etablierung einer Willkommenskultur“ hat mit diesem Fokus Empfehlungen erarbeitet, um bestehende strukturelle Rahmenbedingungen attraktiver auszugestalten und Neu-Zuwandernden möglichst frühzeitig ein „Willkommen“ zu signalisieren.

Parallel, mit dem Fokus auf die langfristige Etablierung in Deutschland, stellt der Begriff der „Anerkennungskultur“ die interkulturelle Öffnung der Aufnahmegesellschaft in den Mittelpunkt. Anerkennungskultur richtet sich in der Betrachtungsweise auf die gesamtgesellschaftliche Anerkennung aller in Deutschland lebenden Personen mit Migrationshintergrund. Ziel der Arbeitsgruppe „interkulturelle Öffnung durch politische Bildung“ war es, Empfehlungen zu entwickeln, wie Vorbehalte gegenüber Migrantinnen und Migranten in der Bevölkerung abgebaut und Anerkennungskultur geschaffen werden können. Erläuterungen zu den Fachbegriffen, so wie in den Diskussionen der Arbeitsgruppen verwendet, finden sich im Glossar (S. 20).

Attraktive rechtliche Rahmenbedingungen sind laut den Expertinnen und Experten für alle Phasen der Zuwanderung, von der Zuwanderungsentscheidung hin zu einer erfolgreichen Integration, von großer Bedeutung. Eine Unterarbeitsgruppe hat hierzu unter der Prämisse „Will-



kommenskultur braucht ein Willkommensrecht“ erörtert, welche Vorschriften und Regelungen die Etablierung einer Willkommenskultur zusätzlich unterstützen könnten. Die Ergebnisse dieses Diskussionsprozesses werden im Rahmen anderer Prozesse, z.B. der Demografiestrategie der Bundesregierung, zur Verfügung gestellt und sind nicht Bestandteil des Abschlussberichtes.

Die im Abschlussbericht zusammengefassten Empfehlungen wurden von den Expertinnen und Experten unter der Moderation des Bundesamtes erarbeitet und richten sich an Praktiker und Verantwortliche der Integrationsarbeit sowie an interessierte Einzelpersonen und Institutionen. Maßgabe beider Expertengruppen war die Erarbeitung praxisorientierter Handlungsempfehlungen ohne Verpflichtungscharakter. Naturgemäß berühren Themen aus dem Integrationsbereich eine Vielzahl von Zuständigkeiten des Bundes, der Länder, der Kommunen, von zivilgesellschaftlichen Organisationen und von Verbänden.

Der vorliegende Abschlussbericht verfolgt somit die Absicht, zuständige Akteure dazu anzuregen, Empfehlungen für ihren Bereich initiativ aufzugreifen und gegebenenfalls anzupassen.

Die Entwicklung und Umsetzung von Handlungsempfehlungen zur Etablierung einer „Willkommens- und Anerkennungskultur“ ist nach Meinung der Expertinnen und Experten als lebendiger Prozess zu verstehen. Zudem kann die Breite der diskutierten Themenbereiche in dem vorliegenden Abschlussbericht nicht abgebildet werden. Ein begleitendes Arbeitspapier, das weitere diskutierte Themenbereiche und Praxisempfehlungen aufgreift, wird deshalb gesondert erarbeitet. Darüber hinaus wird der Austausch mit den Experten fortgeführt. Zu einem ersten Erfahrungsaustausch hinsichtlich der Umsetzung sollen voraussichtlich Ende 2013 alle Beteiligten eingeladen werden.

Arbeitsgruppe „Etablierung einer Willkommenskultur“

Die Expertinnen und Experten der Arbeitsgruppe „Etablierung einer Willkommenskultur“ haben für Neuzuwandernde relevante staatliche und staatlich geförderte Strukturen auf ihren Beitrag zur Etablierung einer Willkommenskultur überprüft und praxistaugliche Handlungsempfehlungen erarbeitet. Im Sinne einer potenzialorientierten und individualisierten Perspektive sollen die Angebote dabei im Grundsatz allen legal Neuzuwandernden zugänglich sein. Zielgruppenspezifische Angebote sollen jedoch nicht ausgeschlossen werden.

Insgesamt soll dazu beigetragen werden, dass Potenziale von Zuwandernden für Deutschland gewonnen und effizient und nachhaltig eingesetzt werden können. Für die Phase der Vorintegration wurden hierzu Empfehlungen ausgesprochen, die eine deutliche Verbesserung der Informationslage mit sich bringen sollen, damit die Entscheidung für die Zuwanderung erleichtert und eine

zielführende Vorbereitung auf das neue Umfeld bedarfsgerecht ermöglicht werden kann.

Nach der Einreise, während der Phase der Erstorientierung, sollen Zuwandernde auf verlässliche Informations- und Beratungsstrukturen stoßen. Damit Zuwandernde ihr Potenzial von Anfang an in vollem Umfang in die deutsche Gesellschaft einbringen können, soll im Ergebnis ein möglichst reibungsloser Einreiseprozess ermöglicht werden.

Der Begriff Willkommenskultur wurde von den Expertinnen und Experten vorrangig in Bezug auf neuzuwandernde Fachkräfte und deren Familien sowie auf Studierende diskutiert. Willkommenskultur soll allerdings weit über diese Gruppen hinaus wirken, insgesamt die Vielfalt der Lebenswirklichkeiten berücksichtigen sowie dazu beitragen, Diversität zu fördern und Diskriminierung zu verhindern und zu bekämpfen.

1. WILLKOMMENSPAKETE ALS BASISQUELLE FÜR INFORMATIONEN EINSETZEN

AUSGANGSLAGE: In vielen Kommunen gibt es bereits unterschiedlichste „Willkommenspakete“ für neu hinzuziehende Bürger. Die Materialien zur Erstinformation sind jedoch nicht in allen Kommunen auf die besonderen Bedarfe von ausländischen Zuwandernden ausgerichtet. Speziell trifft dies für ländliche Regionen zu. Dieser Umstand erschwert Zuwandernden die Erstorientierung im neuen Umfeld. Darüber hinaus eignen sich die Materialien selten, um Zuwandernde bereits in den Herkunftsländern gezielt anzusprechen und für die Region zu begeistern.

HANDLUNGSBEDARF: Aufgrund der Heterogenität und der Fülle an Informationen fehlt bislang ein bundeseinheitliches Willkommenspaket, das mit regional- und zielgruppenspezifischen Informationen ergänzt werden kann.

EMPFEHLUNG: Zuwandernden muss „Gastfreundschaft“ und Anerkennung signalisiert werden. Ein „Willkommensgruß“ oder „Gastgeschenk“ darf dabei nicht nur eine Geste sein, sondern sollte beim Adressaten das Interesse an Deutschland, seiner Kultur und Gesellschaft wecken und Informationen und Angebote für eine tiefere Auseinandersetzung mit dem neuen Umfeld beinhalten. Insgesamt

sollte das „Paket“ Wertschätzung vermitteln sowie Willkommen signalisieren.

- Das „Paket“ muss flexibel zu bestücken sein und sollte nach dem Baukastenprinzip funktionieren, so dass je nach Zielgruppe (z.B. Berufsgruppe) und Zielregion Material beigelegt oder entnommen werden kann. Das „Paket“ muss ebenso um maßgebliche Informationen aus der Zielregion ergänzt werden können.
- Ein Basis-Willkommenspaket des Bundes sollte bei der Vergabe nationaler Visa in den Visastellen der deutschen Auslandsvertretungen übergeben werden.
- Die Materialien mit Informationen zu den Themenwelten Arbeit, Wohnen, Gesundheitswesen, Kindergarten und Schule, Integrationskurs und Beratungsangebote, müssen niederschwellig und mehrsprachig zugänglich gemacht werden.
- Vertreter von Migrantenorganisationen sollten bei der Entwicklung von Materialien als Ratgeber eingebunden werden.

- Neben den allgemeinen Informationen sollte auch auf die vielfältigen Lebenswelten von Zuwandernden (z.B. Religionsausübung) und die jeweiligen Möglichkeiten am Standort eingegangen werden.

PRAXISBEISPIEL BUNDESAMT FÜR MIGRATION UND FLÜCHTLINGE

Das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge und die Bundesagentur für Arbeit haben ein Willkommenspaket für Zuwandernde erstmals auf einer Anwerbeveranstaltung der Zentralen Auslands- und Fachvermittlung (ZAV) und des Landes Nordrhein-Westfalen in Thessaloniki am 01./02. November 2012 eingesetzt. Der vom Bundesamt produzierte „Willkommenskoffer“ enthält relevante Informationen zum Leben in Deutschland wie auch zu Integrationsangeboten und wird seither auf unterschiedlichen Fachmessen in Europa verteilt.

2. INTERNETPORTALE ZENTRAL, AKTUELL UND ÜBERSICHTLICH GESTALTEN

AUSGANGSLAGE: Die Informationslandschaft zu Deutschland im Internet ist vielschichtig und breit gefächert. Neben deutschlandweiten Portalen (von Seiten des Bundes sind das beispielsweise das Informationsportal des BMWi¹, das Zuwanderungsportal des Bundesministeriums des Innern², das Portal des Bundesinstituts für Berufsbildung (BiBB) zur Anerkennung im Ausland erworbener beruflicher Qualifikationen³, die Internetseiten des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge, insbesondere unter dem Thema „Willkommen in Deutschland“⁴, sowie das Internetangebot der Zentralen Auslands- und Fachvermittlung (ZAV)⁵ existieren auch regionale oder themenspezifische Angebote. Insgesamt ist das Internetangebot zu Deutschland dadurch unübersichtlich und macht das Auffinden von Informationen unnötig schwierig.

HANDLUNGSBEDARF: Um eine Entscheidung für Deutschland zu treffen und sich umfassend auf das neue Lebensumfeld vorbereiten zu können, benötigen Zuwanderungsinteressierte schon im Herkunftsland verlässliche und leicht auffindbare Informationen im Internet.

EMPFEHLUNG: Die Vielzahl an deutschlandweiten und regionalen Informationsportalen im Internet für Zuwandernde sollte auf Informationsgehalt, Barrierefreiheit und Aktualität geprüft werden. In diesem Zusammenhang sollte eines der bestehenden Informationsportale für zuwandernde Fachkräfte als zentrales Internetportal Deutschlands entsprechend ausgebaut und weiterentwickelt werden.

- Neben der Wiedergabe bundeseinheitlicher Informationen sollten dabei regionale und kommunale Seiten und Informationen unkompliziert eingebunden werden können. Dies erfordert folgende Maßnahmen:
 - Entwicklung einer Eingabemaske, die es den Verantwortlichen erlaubt, ein Portfolio zur Region im Layout der zentralen Seite einzustellen.
 - Entwicklung einer Handreichung, die ein festes Raster vorgibt, welche Themen, Beratungs- und Integrationsangebote vor Ort im Portfolio abgebildet werden sollten.
 - Die Überprüfung der regionalen Seiten und Inhalte wie auch die Unterstützung bei der Anpassung an ein übergeordnetes Corporate Design und notwendige Übersetzungsleistungen sollten durch die Verwaltung des zentralen Portals koordiniert werden.

¹ <http://www.make-it-in-germany.com> entwickelt durch das Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (BMWi) in Gemeinschaft mit dem Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) und der Bundesagentur für Arbeit (BA)

² <http://www.zuwanderung.de>

³ <http://www.anerkennung-in-deutschland.de>

⁴ <http://www.bamf.de/DE/Willkommen/willkommen-node.html> (auch als Printversion in Deutsch und Englisch verfügbar)

⁵ www.zav.de/arbeiten-in-deutschland

- Damit sich das zentrale Informationsportal nachhaltig in der Internetlandschaft durchsetzen kann, muss seine Bekanntheit und die Verknüpfung mit weiteren relevanten Internetangeboten entsprechend gefördert werden.
 - Domainnamen in verschiedenen Sprachen mit prägnanten Begriffen zum Themenfeld Arbeiten und Leben in Deutschland sollten mit dem zentralen Informationsportal verknüpft werden, denn gegenwärtig führen Internet-Adressen, wie bspw. www.workingingermany.com, teilweise noch auf gewerbliche Anbieter.
 - Werbebanner, Anzeigen und Links sollten gezielt eingesetzt werden. Dafür sollten vor allem die Seiten der großen Suchmaschinen sowie die Seiten und Social-Media-Auftritte von Ministerien, zivilgesellschaftlichen Organisationen, Verbänden, Hochschulen und Stiftungen genutzt werden.
- Zur Steigerung der öffentlichen Wahrnehmung sollten Anzeigen und Berichte in Printmedien, beispielsweise in Willkommensbroschüren von Kommunen oder Unternehmen und Verbänden, geschaltet werden.
- Das Portal muss nutzerfreundlich und inhaltlich umfassend aufgebaut sein.
- Zentrale Texte sollten als Videosequenz vorliegen, um der unterschiedlichen Gewichtung von Sprache und Schrift in den Herkunftsländern entgegenzukommen.
- Zur besseren Orientierung sollte die Visualisierung von Beratungs-, Sprach-, Integrations- und Informationsangeboten in Form einer interaktiven „Deutschlandkarte“ erfolgen.
- Barrierefreiheit sowie die effiziente Verlinkung weiterführender Inhalte müssen erreicht werden, damit der Nutzer der Internetseite erfolgreich mit wenigen „Klicks“ von allgemeinen Inhalten (z.B. Wohnen) zu individuellen Informationen (z.B. standortbezogene Informationen zu Mietvertrag – Nebenkostenabrechnung) gelangt.
- Die Themenvielfalt eines Informationsportals für zuwandernde Fachkräfte und Hochqualifizierte sollte neben allgemeinen Informationen zu Arbeit, Wohnen, Gesundheitswesen, Integrationsangeboten, Schule und Kinderbetreuung ebenso rechtliche Aspekte im genannten Spektrum sowie zentrale Gesetze wie das Allgemeine Gleichbehandlungsgesetz (AGG) einschließen.

3. ZUWANDERnde PER TELEFON UND E-MAIL BERATEN

AUSGANGSLAGE: Zuwanderungsinteressierte im Ausland benötigen bei der Zuwanderungsentscheidung unterstützende Beratung. Online- und Print-Angebote können aber viele Fragen nicht ausreichend beantworten.

HANDLUNGSBEDARF: Persönliche Beratungsangebote, die auf individuelle Anfragen kompetent reagieren können, müssen daher verstärkt zum Einsatz kommen. Insbesondere der Aufbau eines zentralen Ansprechpartners für die Telefon- und E-Mailberatung rund um den Themenbereich Zuwanderung ist hier erforderlich.

EMPFEHLUNG: Die Inhalte für eine Telefon- und E-Mailberatungsstelle insgesamt wie auch ein konkretes Anforderungsprofil der Berater müssen festgelegt werden. Folgende Überlegungen sind dabei von wesentlicher Bedeutung:

- „Willkommensberatung“ muss mehrsprachig erfolgen können und sollte inhaltlich mit den Migrationsdiensten und IQ-Netzwerken in Deutschland abgestimmt sein. Neben Informationen zu Visa- und Einreisevoraussetzungen sollte beispielsweise auch zur Anerkennung im Ausland erworbener

beruflicher Qualifikationen, zur „Blauen Karte EU“ sowie zu den „weichen Standortfaktoren“ (z.B. Wohnraum, KiTa und Schule) umfassend beraten werden.

- Das Anforderungsprofil sollte deutlich machen, dass Berater mehrsprachig und breit einsetzbar sein müssen, eine hohe interkulturelle Kompetenz besitzen und dienstleistungsorientiert arbeiten.
- Für weiterführende Informationen sollte an andere Stellen in den Zielregionen (z.B. kommunale Welcome Center) verwiesen werden können.
- Eine zentrale Telefon- und E-Mailberatung für Zuwandernde muss auch als Ergänzung zum zentralen Internetportal (Seite 7) genutzt werden können.
 - Beide Stellen müssen dabei aufeinander verweisen und sich gegenseitig bewerben.
 - Online-Formulare bzw. Online-Beratungsmöglichkeiten sollten in das zentrale Informationsportal implementiert werden, um

beispielsweise Ansprechpartner für die Telefon- und Emailberatung zu identifizieren, konkrete Anfragen an die Beratungsstelle zu richten oder thematische FAQs einzusehen.

- „Feedback-Gespräche“ sollten für die Optimierung von Prozessen und Inhalten genutzt werden, um den Service-Charakter beider Stellen gegenseitig zu verbessern.

PRAXISBEISPIEL BUNDESAMT FÜR MIGRATION UND FLÜCHTLINGE

Der Bürgerservice im Bundesamt für Migration und Flüchtlinge bietet seit 2005 eine telefonische Beratung sowie Informationen per E-Mail zu einer breiten Themenpalette im Spektrum Migration und Integration. Dieses Angebot wird seit April 2012 durch die Hotline zur Anerkennung ausländischer Abschlüsse im Auftrag des BMBF ergänzt. Durch die Vernetzung mit verschiedenen Akteuren (u.a. BMI, BMAS, BMBF, AA) ist der Informationsfluss zu wichtigen Neuerungen in der Beratungsleistung sichergestellt.

4. ZUWANDERENDE PERSÖNLICH VOR ORT BERATEN

AUSGANGSLAGE: Im Rahmen der Vorbereitung und bei der Einreise fallen oftmals individuelle Fragen an, für die die bestehenden Informationsmöglichkeiten und Wegweiser nicht ausreichen. Vor allem Fragen, die sich auf unterschiedliche Einzelaspekte beziehen (z.B. Immobilienkauf sowie die aktuelle Situation auf dem deutschen Wohnungsmarkt, Vergabeverfahren für Plätze in Betreuungseinrichtungen, Auswahl einer geeigneten Schule und Angebote für Hochbegabte, bedarfsgerechte Sprachkurs- und Integrationsangebote für mitreisende Ehegatten), könnten unterstützend in einem persönlichen Dialog schnell und zufriedenstellend beantwortet werden.

HANDLUNGSBEDARF: Im Herkunftsland fehlt es an einer unterstützenden „Serviceleistung“ im Sinne einer „face-to-face“-Beratung zur lösungsorientierten Beantwortung komplexer Fragen und zur bedarfsgerechten Vermittlung von Informationen, die neben einer Telefon- und E-Mailberatung zum Einsatz kommt.

EMPFEHLUNG: Die Möglichkeiten für einen Einsatz von Beratern zum Thema „Zuwanderung von Fachkräften“ in den deutschen Auslandsvertretungen sollten geprüft werden, da Auslandsvertretungen als „Gesicht Deutschlands“ wahrgenommen werden.

- Ein Schulungsmodul „Integration“, basierend auf den Inhalten der Publikation „Willkommen in Deutschland“ (BAMF 2012), könnte beispielsweise Mitarbeiter, etwa die Sozialreferenten der Botschaften, fit für eine Zuwanderungsberatung machen.
- Im Rahmen des Visaverfahrens erfolgt bereits teilweise eine „Migrationsberatung“ in den deutschen Auslandsvertretungen. Diese könnte ebenfalls inhaltlich ausgebaut und standardisiert umgesetzt werden.

Praxisbeispiele für eine persönliche Beratung im Herkunftsland gibt es bereits in Österreich und Deutschland. Im Zuge der Überlegungen zur Etablierung einer bereits im Herkunftsland beginnenden Willkommenskultur wird durch das Bundesministerium für Inneres des Landes Österreich ein Integrationsbeauftragter modellhaft in der österreichischen Botschaft in Ankara installiert. So soll ein Informationsbogen für Neu-Zuwandernde geschaffen werden, der vom Herkunftsland bis nach Österreich gespannt wird und nicht abreißt.

Einen umfassenderen Ansatz wählt das Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (BMWi) in Zusammenarbeit mit der deutschen Gesellschaft für Interna-

tionale Zusammenarbeit (GIZ). Mit dem Einsatz lokaler Berater in den Ländern Indien, Indonesien und Vietnam wird ein breites Informationsangebot vor Ort zur Verfügung gestellt. Das Projekt zielt darauf ab, die Fachkräfte-Offensive der Bundesregierung und vor allem das Portal „www.make-it-in-germany.de“ zu unterstützen. So sollen mehr Fachkräfte aus den Bereichen Mathematik, Informatik, Naturwissenschaften und Technik (MINT) für eine Zuwanderung nach Deutschland interessiert werden.

Das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge wird die Erfahrungen des Bundesministeriums des Innern Österreich (BM.I Österreich) und des BMWi aus den Projekten aufgreifen und auf Übertragbarkeit prüfen.

5. VORINFORMATION: MASSNAHMEN, DIE ORIENTIERUNG UND WILLKOMMEN VERMITTELN

AUSGANGSLAGE: Zuwandernde reisen mit unterschiedlichen Bedürfnissen und mit unterschiedlichen Voraussetzungen nach Deutschland ein. Während Fachkräfte häufig kurzfristig nach Deutschland einreisen und keine langen Wartezeiten überbrücken müssen, entstehen für Zuwandernde im Familiennachzug oft Wartezeiten zwischen Visumsantrag, Visumserteilung und Einreise.

HANDLUNGSBEDARF: Sofern beim Familiennachzug Wartezeiten nicht verkürzt werden können, mangelt es im Rahmen der Vorintegration und des Übergangsmanagements derzeit noch an differenzierten Angeboten. Darüber hinaus gilt es, spezielle Angebote für Fachkräfte zu entwickeln.

EMPFEHLUNG: Um den Integrationsprozess schon im Herkunftsland anzustoßen, sollten konkrete Angebote, die neben dem Erwerb von Sprachkenntnissen die Vermittlung von Informationen zur besseren Orientierung in Deutschland einschließen, nach einheitlichen Maßstäben entwickelt und umgesetzt werden. Damit soll nach der Einreise der Integrationsprozess erleichtert und beschleunigt werden.

- Um einheitliche Angebote zu schaffen, müssen die vorhandenen Informationen zu Sprach- und Bil-

dungsangeboten im Ausland und in Deutschland besser gebündelt werden und zentral abrufbar sein.

- Maßnahmen zur Vorinformation und -integration sollten nach Drittstaats- oder EU-Zugehörigkeit sowie nach Tätigkeit (Auszubildende, Fachkräfte, Hochqualifizierte) und Status (Arbeitsaufnahme, Aus- und Weiterbildung, Familiennachzug) differenziert werden.
- Im Rahmen des Übergangsmanagements sollten interaktive Sprach-, Informations- und Orientierungsangebote über das Internet bereitgestellt werden. Die Nutzung der Online-Angebote muss in den Projekten im Herkunftsland vermittelt werden.
- Eine „Deutschland-App“ für Mobiltelefone könnte niederschwellig als Sprach-, Orientierungs- und Informationsdatenbank genutzt werden.

Das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge wird eine Übersicht zu den aktuellen Sprach- und Bildungsangeboten im Bereich Vorintegration erstellen. Auf Basis der Ergebnisse sollen Handlungsempfehlungen zur Zentralisierung und Bündelung erarbeitet werden. Dabei sollen auch die Inhalte der Angebote und deren Weiterentwicklungsbedarf untersucht werden.

6. MIGRANTENORGANISATIONEN IN DIE VERWEISBERATUNG EINBINDEN

AUSGANGSLAGE: Migrantenorganisationen in Deutschland leisten eine wichtige Arbeit. Zuwandernde wenden sich vor und nach der Einreise zur Orientierung oftmals an Migrantenorganisationen als erste Anlaufstelle für ihre Fragen. In der Regel verfügen Migrantenorganisationen nur über eingeschränkte personelle Mittel, so dass eine umfassende Beantwortung individueller Fragen zum Thema Arbeiten und Leben in Deutschland nur eingeschränkt möglich ist.

HANDLUNGSBEDARF: Damit Migrantenorganisationen Hilfestellung bei der Orientierung geben können, müssen sie beim Aufbau von Strukturen für die Verweisberatung von Zuwandernden aus den jeweiligen Herkunftsländern unterstützt werden. Dabei gilt es, den Aufbau von „Doppelstrukturen“ (bspw. zur Migrationsberatung für Erwachsene) in jedem Fall zu vermeiden. Darüber hinaus ist es zur Förderung einer Willkommenskultur in der Kommune, aber auch landes- und bundesweit, wichtig, Migrantenorganisationen stärker in bestehende Netzwerke der Aufnahmegesellschaft einzubinden und ihre Kompetenzen, z.B. hinsichtlich Vernetzung, Kooperation und Erstellung von zielgruppenspezifischen Beratungs- und Informationsmaterialien, zu nutzen.

EMPFEHLUNG: Migrantenorganisationen sollten als Multiplikatoren geschult und eingesetzt werden.

- Entscheidend ist, dass sich Migrantenorganisationen als „Türöffner“ zur Migrationsberatung und damit als Verweisberatung zu weiterführenden Stellen verstehen.
- Um verlässliche Informationsstrukturen aufzubauen und Migrantenorganisationen hierüber langfristig zu etablieren, müssen diese durch qualifizierte Stellen (z.B. IQ-Netzwerke, Migrationsberatungsstellen) geschult werden.
- Um die Qualität der Beratung zu fördern und effiziente Module für die Schulung zu entwickeln, muss der tatsächliche Bedarf bekannt sein. Die Inhalte und die Vermittlung der Module müssen sich an der Situation vor Ort orientieren.

- Inhaltlich sollten Migrantenorganisationen neben den Themen Leben und Arbeit in der Region ebenso hinsichtlich Empowerment und in der Antidiskriminierungsberatung geschult werden.
- Damit Migrantenorganisationen kurzfristig auf Anfragen von Zuwandernden reagieren können, sollte durch die Kommune in Zusammenarbeit mit den beteiligten Stellen (z.B. IQ-Netzwerke, Migrationserstberatung, Jobcenter) ein Leitfaden für die Verweisberatung erarbeitet werden.
- Der Austausch zwischen den beteiligten Stellen und den Migrantenorganisationen sollte im regionalen Bezug über ein gemeinsames Netzwerk koordiniert werden.
- Darüber hinaus sollten Migrantenorganisationen zusätzlich in unterschiedlichsten regionalen Netzwerken der Aufnahmegesellschaft (z.B. regionale Wirtschaftsförderung, Bildungsinitiativen, bürgerschaftliches Engagement) vertreten sein.
- Da Migrantenorganisationen zumeist ehrenamtlich tätig sind, müssen sie von staatlicher Seite (Beratung/ Coaching und Finanzierung) unterstützt werden.

Das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge wird im Rahmen seiner Multiplikatorenschulungen die Professionalisierung von Migrantenorganisationen noch stärker als bisher berücksichtigen. Da Migrantenorganisationen unterschiedlich organisiert sind und im Rahmen ihres gesellschaftlichen Engagements verschiedenste Aufgaben wahrnehmen, gilt es hierbei, Maßnahmen zur Professionalisierung zu ermitteln, die sich am jeweiligen Bedarf und dem Grad der Organisationsentwicklung ausrichten.

7. BEHÖRDEN ÖFFNEN UND AUF IHREM WEG ZU „WILLKOMMENSBEHÖRDEN“ UNTERSTÜTZEN

AUSGANGSLAGE: Unterschiedlichste Abläufe, vielfältige Formulare und profunde, meist örtlich getrennte Zuständigkeiten prägen den deutschen Behördenalltag. Bürger benötigen vielerorts oftmals ein spezielles „Behördenwissen“, um ihre Anliegen an den richtigen Stellen produktiv abzuwickeln. Gerade Zuwandernden, die ihr Leben am Standort neu organisieren und deshalb vielfach mit unterschiedlichsten Behördenkontakten und Abläufen konfrontiert sind, fehlt dieses Wissen.

HANDLUNGSBEDARF: Um Zuwandernden sowohl bei der persönlichen Beratung, als auch bei den notwendigen Behördengängen ein Willkommen aus einer Hand zu signalisieren, gilt es, behördliche Beratung interkulturell zu öffnen und Behörden bei der Weiterentwicklung ihrer Organisationsstruktur zu unterstützen sowie die Zusammenlegung der vor Ort am Einreiseprozess beteiligten Behörden zu fördern.

EMPFEHLUNG: Bestehende Strukturen sollten daher enger miteinander verknüpft und die Beratungsprozesse kultursensibel gestaltet werden. Dies betrifft beispielsweise die Erhöhung des Anteils von Mitarbeitern mit Migrationshintergrund im öffentlichen Dienst. Gemessen am Anteil der Erwerbstätigen in Deutschland ist dieser nach wie vor gering. Als ein sichtbares Merkmal einer „Willkommenskultur“ sollten daher auch Diversitätsmerkmale von Mitarbeitern in den Behörden zahlenmäßig verstärkt abgebildet werden (www.wir-sind-bund.de). Zudem gilt es, die Zusammenarbeit verschiedener Behörden untereinander und mit externen Beratungsstellen insgesamt voranzutreiben.

Im Sinne eines flexiblen „Werkzeugkoffers“ können anlassbezogen folgende Instrumente genutzt werden:

- Eine Checkliste für den Aufbau von „Willkommensbehörden“ kann in Kooperation aller am Einreiseprozess beteiligten Akteure gemeinsam entwickelt und mit Praxisbeispielen unterfüttert werden.
- Willkommenskultur muss als Führungsaufgabe (Top down) angelegt sein, aber in beiden Richtungen (auch Bottom up) erfolgen und vom Personal mit getragen werden.
- Damit Willkommenskultur von der Leitungsebene an die einzelnen Stellen in der Behörde transportiert werden kann, müssen Anforderungsprofile für Behördenleiter ggf. ergänzt werden. Dies betrifft beispielsweise Aspekte der Beratungserfahrung im interkulturellen Kontext sowie der persönlichen interkulturellen Kompetenz. Im Bereich der Personalentwicklung haben sich folgende Instrumente bewährt:
 - Mitarbeitern der Ausländerbehörden (ABH) können Schulungen und Kurse zur interkulturellen Kompetenz angeboten werden. Interkulturell geschulte Mitarbeiter sollten als Multiplikatoren in der Behörde eingesetzt werden.
 - Die wechselseitige Hospitation von Mitarbeitern (z.B. ABH und Migrationsberatung) ist hilfreich für Öffnungsprozesse und fördert den Austausch zwischen den beteiligten Stellen in den Behörden und den sozialen Diensten.
 - Die Einführung von Dienstvereinbarungen zur Umsetzung von „Willkommenskultur“ wie auch von Leitfäden und Richtlinien zum Thema können darüber hinaus den „Change-Prozess“ festigen und liefern Mitarbeitern sinnvolle Entscheidungshilfen und Verhaltenskodizes.
- Bei strukturellen Veränderungen in der Behörde wird ein transparentes Vorgehen empfohlen. Transparenz verstärkt und verbessert insgesamt die innere Wahrnehmung der Behördenarbeit und wirkt positiv nach außen.

- Die Entwicklung eines Behörden-Leitbildes, hilft den „Change-Prozess“ zu festigen und die Ziele intern und extern zu transportieren.
 - Es muss versucht werden, die „äußere Schiene“ (Publikumsverkehr) mit der „inneren Schiene“ (hausintern) in Bezug auf Serviceorientierung und Dienstleistung zusammenzubringen.
 - Räumlich sollten „Kundennähe“ und Übersichtlichkeit geschaffen werden (z.B. Welcome-Bereich und verglaster Back-Office Bereich, vgl. Welcome Center Hamburg). Meldebehörden und Ausländerbehörden könnten zudem mit weiteren relevanten Stellen (z.B. Wohnungs- und Sozialamt, Jugendamt, soziale Dienste) in räumliche Nähe gebracht werden.
 - Für eine bessere Abstimmung sollte auch versucht werden, interkulturell kompetente Regeldienste räumlich in die Behörden einzubinden. Für den Öffnungsprozess ist es dabei auch bedeutend, Netzwerke zu den Migrationsdiensten aufzubauen und zu verstetigen.
 - Der Weg zur „Willkommensbehörde“ muss von den kommunalen Funktions- und Entscheidungsträgern begleitet werden. Funktions- und Entscheidungsträger (z.B. Stadtrat, Bürgermeister) sowie die (kommunale) Politik sollten daher von Anfang an in den „Change-Prozess“ eingebunden werden. Der „eingeschlagene Weg“ könnte dabei z.B. über einen Ratsbeschluss abgesichert werden.
- Das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge wird in einem Modellprojekt, gemeinsam mit Melde- und Ausländerbehörden und in Absprache mit den zuständigen Länderministerien, an verschiedenen Standorten in Deutschland Musterprozesse entwickeln, die auch anderen Behörden eine Orientierung bei der Weiterentwicklung der eigenen Organisation geben sollen:
- (Intern): Umsetzung/Umdenken als gemeinsamer Prozess in allen Bereichen der Behörde, interkulturelle Sensibilisierung des Personals einschließlich der Führungsebene; Willkommenskultur sollte auch in Bezug auf die Anwendung von Verwaltungsvorschriften umgesetzt werden.
 - (Extern): Schnittstellenoptimierung (bereichsübergreifende Zusammenarbeit), Transparenz (z.B. begleitende Pressearbeit), Austausch in ausdifferenzierten Netzwerken (z.B. zuständige Ministerien, Kommunen, Ausländerbehörden, Meldebehörden, Jobcenter, Migrationsberatung, Visastellen etc.) und gemeinsame Erörterung/Hilfestellung von/ bei Präzedenzfällen (z.B. Bildung einer kommunalen Enquete Kommission).
 - Behörden, die bereits Erfahrung bei der Umsetzung einer Willkommenskultur besitzen, sollen als Patenbehörden für die Durchführung des Projekts gewonnen werden.

Arbeitsgruppe „Interkulturelle Öffnung durch politische Bildung“

Die Arbeitsgruppe „Interkulturelle Öffnung durch politische Bildung“ versteht Anerkennungskultur als einen Prozess, der die Integrationsbereitschaft der Aufnahmegesellschaft stärken und eine Anerkennung für alle in Deutschland lebende Menschen mit Migrationshintergrund etablieren soll. Hierfür gilt es, die bestehende kulturelle und religiöse Vielfalt anzuerkennen, Diskriminierung entgegenzuwirken und Vorurteile abzubauen. Die Empfehlungen richten sich in erster Linie an Akteure, Verantwortliche und Multiplikatoren in den Bereichen der politischen Bildungsarbeit und Weiterbildung sowie an bürgerschaftliche Gremien oder Integrationsbeiräte. In ihrer Wirkung sollen diejenigen Teile der Bevölkerung adressiert werden, bei denen Vorbehalte bestehen und die bislang mit den herkömmlichen Angeboten noch nicht in ausreichendem Maße erreicht werden. Um für diese Ansprache geeignete Zugänge und zielgruppengerechte Formate zu identifizieren, haben Träger der politischen Bildungsarbeit und Nichtregierungsorganisationen gemeinsam Praxisempfehlungen erarbeitet.

Unter Aufnahmegesellschaft verstehen die Expertinnen und Experten alle in Deutschland lebenden Personen, die keinen Zuwanderungshintergrund besitzen. Allerdings geben die Experten zu bedenken, dass der Begriff „Aufnahmegesellschaft“ per se die positive Einstellung der

Bevölkerung ohne Migrationshintergrund zur Aufnahme von Personen mit Migrationshintergrund signalisiert. Treffender wäre aus Sicht der Experten daher der Begriff „Mehrheitsgesellschaft“, der das Verhältnis beider Gruppen zueinander objektiviert und die Notwendigkeit der Etablierung einer Anerkennungskultur deutlich macht. Um aber die prinzipielle Anschlussfähigkeit der Empfehlungen an laufende politische Prozesse der Bundesregierung, etwa die Demografiestrategie und den Nationalen Aktionsplan Integration, zu gewährleisten, hat sich die Arbeitsgruppe für die Verwendung des Begriffs Aufnahmegesellschaft ausgesprochen.

Einigkeit bestand, dass vor allem Ansätze der „Interkulturellen Öffnung“ und „Politischen Bildung“ dazu geeignet sind, gesellschaftliche Abgrenzungen und Zugangsbarrieren abzubauen und eine Kultur der Anerkennung zu etablieren. Damit wird die Vermittlung von Wissen über Hintergründe und Voraussetzungen von Migration und Integration, eine Orientierung über grundgesetzlich gestützte Werthaltungen von Toleranz und gegenseitigem Respekt sowie die Befähigung zur aktiven Teilhabe und Gestaltung von Integration vor Ort sichergestellt. Darüber hinaus wurden auch Maßnahmen zur Förderung von Begegnungsmöglichkeiten im Wohnumfeld diskutiert und Empfehlungen hierzu abgeleitet.

1. BESTEHENDE FORT- UND WEITERBILDUNGSANGEBOTE ZUR ERREICHUNG NEUER ZIELGRUPPEN NUTZEN

AUSGANGSLAGE: Mit den Fort- und Weiterbildungsangeboten der Träger politischer Bildungsarbeit (z.B. politische Stiftungen, Bundes- und Landeszentralen, den Trägerorganisationen der politischen Bildung sowie den im Bundesausschuss politische Bildung zusammengeschlossenen freien Trägern) besteht ein breites Netz an Angeboten, die von weiten Teilen der Bevölkerung, sowohl von Zuwandernden als auch von der Aufnahmegesellschaft, genutzt werden. Allerdings erreichen diese breit gefächerten Angebote in erster Linie die Personen, bei denen bereits ein entsprechend positives Interesse besteht. Dies gilt insbesondere für die Themen Migration und Integration.

HANDLUNGSBEDARF: Für eine erfolgreiche Ansprache der Aufnahmegesellschaft ist zu überlegen, wie Faktenwis-

sen zu Migration, Integration und Diversität über bestehende Kanäle und reguläre Angebote (z.B. Vereinsmanagement, Buchhaltung, Gesundheitsvorsorge) transportiert werden kann, um neue Zielgruppen mit diesen Themen zu erreichen. Dabei sind vorrangig solche Personengruppen anzusprechen, bei denen kritische Einstellungen gegenüber Zuwandernden bestehen und die mit den konventionellen Angeboten (z.B. Tagungen und Veranstaltungen zu den Themen Migration, Integration und Diversität) bislang nicht erreicht wurden.

Dies soll vor allem durch die engere Verknüpfung der politischen Bildungsarbeit mit den Themen Migration, Integration und Diversität erreicht werden. Insgesamt soll damit die Realität einer von Diversität geprägten Gesellschaft vermittelt werden.

EMPFEHLUNG: Die Fort- und Weiterbildungsangebote der vielfältigen Trägerlandschaft im Bereich der politischen Bildungsarbeit sollten verstärkt genutzt werden, um neue Zielgruppen zu erreichen. Bei der Ansprache sollte darauf geachtet werden, dass die zu vermittelnden Themen und Inhalte dabei an den individuellen Bedarfen der jeweiligen Zielgruppe ausgerichtet sind.

Um bislang nicht erreichte Zielgruppen anzusprechen, können folgende Netzwerke und Zugangsmöglichkeiten genutzt werden:

- Fachbezogene Fortbildungen sollten genutzt werden, um Integration/Diversität als Sub-Thema der Fortbildung zu verankern. Mit einem zielgruppenspezifischen Modul wird Teilnehmenden beispielsweise vermittelt, wie neue Mitglieder mit Migrationshintergrund für die Vereinsarbeit gewonnen werden können. Mit diesem Ansatz werden integrationsbezogene Inhalte als Mehrwert von den Teilnehmenden wahrgenommen.

Das Bundesamt hat dies 2012 bereits erfolgreich mit der Hanns-Seidel-Stiftung erprobt und ein Modul „Integration“ mit regulären Fort- und Weiterbildungsangeboten verknüpft.

Das Bundesamt wird 2013 mit interessierten Akteuren entsprechende Kooperationen für eine strukturierte Zusammenarbeit zur zielgruppenadäquaten Vermittlung der Themen Migration und Integration weiter ausbauen.

- Elternvertreter (Kindergartenbereich/Primärerziehung) oder kommunale Bildungseinrichtungen können ebenfalls beteiligt werden. So könnten auch in Elternbildungskursen die Themen Inklusion/Integration behandelt werden. Erforderlich wären hier eine Materialiensammlung sowie eine bundesweite Tagung zur Vernetzung/Einrichtung eines Portals für Praxisbeispiele mit entsprechenden internetbasierten Lernoberflächen.

- Akteure vor Ort (z.B. bürgerschaftliche Vereine) sollten mit kommunalen Funktions- und Entscheidungsträgern im Bereich Integration (z.B. Integrationsbeiräten), wie auch mit Trägern politischer Bildung vernetzt werden, um erfolgreich an integrationsfördernden Maßnahmen auf kommunaler Ebene (z.B.: Stadtteilentwicklung, community building, Diversität, interkulturelle Öffnung der Verwaltung, Integration der Migrantenökonomie, Bildung, Soziales etc.) partizipieren zu können.
- Wirtschaftsverbände und kleine und mittlere Unternehmen sollten bei der Entwicklung von Diversity-Strategien unterstützt werden. Dabei können Unternehmer und Geschäftsführer direkt durch die Handwerks- sowie Industrie- und Handelskammern und die Träger der politischen Bildung angesprochen werden.
- Netzwerke in der Landschaft der politischen Bildung sowie Träger politischer Bildung sollten zur Ansprache von Jugendlichen und jungen Erwachsenen genutzt werden. Im Sinne einer präventiven Ansprache der Aufnahmegesellschaft sollen Schüler etwa im Berufsvorbereitungsjahr oder in sogenannten „schulergänzenden Maßnahmen“ (z.B. Planspiele „politische Tage“ der Stiftungen) zum Thema Integration angesprochen und sensibilisiert werden.

PRAXISBEISPIEL LANDESZENTRALE FÜR POLITISCHE BILDUNG BADEN-WÜRTTEMBERG

Die Landeszentrale für politische Bildung Baden-Württemberg hat das Projekt Teamstärke & Toleranz (TnT) initiiert. Das entwickelte Modul soll dabei Vertrauen, Verantwortung und Selbstbewusstsein von Schülern stärken und kann flexibel in schulischen- oder außerschulischen Maßnahmen eingesetzt werden.

2. TRÄGERORGANISATIONEN DER POLITISCHEN BILDUNG INTERKULTURELL ÖFFNEN

AUSGANGSLAGE: Viele Träger der politischen Bildungsarbeit haben organisatorische und interkulturelle Öffnungsprozesse angestoßen und umgesetzt, um ihre Struktur und ihre Angebote anzupassen. Damit haben sich die Träger bereits mit den Anforderungen an eine zunehmend plurale Gesellschaft auseinandergesetzt.

HANDLUNGSBEDARF: Eine sich ständig verändernde Gesellschaft stellt Trägerorganisationen laufend vor die Herausforderung, interkulturelle Öffnung intensiv zu betreiben. Dies begründet sich zum einen durch den Selbstanspruch der Träger (Werteorientierung, Selbstverständnis, Menschenbild, Diversität als Auftrag), zum anderen stehen Trägerorganisationen auch vor wirtschaftlichen Überlegungen. So müssen beispielsweise neue Zielgruppen angesprochen werden, um zukunftsfähig zu bleiben. Daher gilt es, interkulturelle Öffnungsprozesse sowohl mit Blick auf Organisationsstrukturen als auch für die Aufbereitung der Formate und Angebote (Erreichung neuer Zielgruppen, S. 14) anzustoßen.

EMPFEHLUNGEN: Es ist erforderlich, dass Träger der politischen Bildungsarbeit ihre Angebote und Organisationsstrukturen interkulturell öffnen. Dies betrifft sowohl die Ebene der Organisationsentwicklung als auch die spezifischen Bildungsangebote der Träger.

- In einem prägnanten Leitmotiv sollten die Ziele der „interkulturellen Öffnung“ verbindlich festgehalten und in festen Intervallen überprüft werden.
- Interkulturelle Öffnung der Programme, Angebote und Formate: Es gilt, Realitäten der Einwanderungsgesellschaft (z.B. ausdifferenzierte Identitätsbildungsprozesse und unterschiedliche Erinnerungskulturen) als Referenzrahmen für die politische Bildung zu reflektieren und
 - die Interkulturalität der Angebote als Teil der Satzung, im Leitbild oder der Dienstvereinbarung zu verankern,
 - die Bildung von thematischen Arbeitsgruppen zur Steigerung der Legitimität von interkulturellen Öffnungsprozessen und als organisatorisches „Signal“ zu fördern und
 - einen „Integrationsbeauftragten“ oder externen Berater als Verantwortlichen für die Steuerung von Öffnungsprozessen und für die Verankerung der Themen Migration, Integration und Diversität in den Angeboten und Formaten zu benennen.
- Interkulturelle Öffnung auf Ebene der Organisationsentwicklung:
 - Zunächst sollte geprüft werden, welche Erfahrungen es in der Organisation bereits mit dem Thema interkulturelle Öffnung gibt und welche Akzeptanz hierfür bei den Mitarbeitern besteht.
 - Das Thema sollte als Querschnittsaufgabe in der Organisation verankert werden, z.B. über den Abschluss von Zielvereinbarungen.

3. KONTAKTMÖGLICHKEITEN SCHAFFEN – ZIVILGESELLSCHAFTLICHES ENGAGEMENT FÖRDERN AM BEISPIEL BÜRGERPLATTFORMEN

AUSGANGSLAGE: Vor Ort sind viele Bürger in Vereinen oder Gemeinschaften organisiert. Allerdings fehlt es bislang an einem Austausch auf Augenhöhe und Kontakt der Gruppen untereinander, insbesondere zwischen Aufnahmegesellschaft und Zuwandernden. Dieser Austausch ist aber im Sinne einer gegenseitigen Anerkennungskultur, vor allem im lokalen Bereich, von Bedeutung.

HANDLUNGSBEDARF: Zur Förderung einer Anerkennungskultur sollte angestrebt werden, unterschiedlichste zivilgesellschaftliche Gruppen, unabhängig ihrer ethnischen und religiösen Zugehörigkeit, zusammenzubringen und einen Dialog auf Augenhöhe zu ermöglichen. Bürgerplattformen sind für die Schaffung von Kontaktmöglichkeiten ein gutes Beispiel.

EMPFEHLUNGEN: Bürgerplattformen sollen als ein wichtiges Element der zivilgesellschaftlichen Ausgestaltung des kommunalen Zusammenlebens anerkannt und gefördert werden. Als parteipolitisch und konfessionell unabhängiger Ansatz ist die Finanzierung solcher Plattformen durch staatliche Institutionen jedoch in der Regel ausgeschlossen. Deshalb kann sich die Förderung für staatliche Einrichtungen auf folgende Punkte beziehen:

- Unterstützung aktiver Personen in Bürgerplattformen, die etwa in Moschee-, Eltern- oder Sportvereinen

einen zusammengeschlossen sind, mit Schulungen zu Themen wie Gesprächsführung, Fundraising oder Organisationsmanagement

- Übernahme der Funktion eines „Convieners“. Das bedeutet, Plattformen mit Kontakten zu anderen Netzwerken oder potenziellen Unterstützern (Privatwirtschaft) in Kontakt zu bringen und dabei das eigene positive „Image“ zu nutzen.
- Ideelle Unterstützung von Ansätzen und Formaten, die persönliche Kontakte vor Ort ermöglichen und dadurch Bürgerplattformen initiieren. Hierzu können beispielsweise Ansätze des „Community Organizing“ genutzt werden.
- Einsatz der Netzwerke der Jugend- und Erwachsenenbildung vor Ort zur Umsetzung von Bürgerplattformen (Volkshochschulen, freie Träger Bildungsstätten)

Das Bundesamt wird 2013 die Gründung einer lokalen Bürgerplattform fördern und bei der Arbeit vor Ort unterstützen. Dabei soll eine wissenschaftliche Begleitung Erfolgsfaktoren identifizieren, die dazu beitragen, interkulturelle Öffnungsprozesse in Bürgerplattformen nachhaltig zu initiieren.

4. MIT KAMPAGNEN DIE „BREITE ÖFFENTLICHKEIT“ ANSPRECHEN

AUSGANGSLAGE: Die öffentlichen Debatten über Migration und Integration stellen immer wieder die Probleme und Konflikte im Zusammenleben in den Vordergrund und vermitteln dabei ein defizitorientiertes Bild von Migrantinnen und Migranten. Die sich stetig verändernden Lebenswelten der Menschen mit Migrationshintergrund sowie die Potenziale einer Einwanderungsgesellschaft geraten dabei oftmals aus dem Blick. Studien zeigen, dass ablehnende Haltungen in allen gesellschaftlichen Milieus zu finden sind. Für das Milieu der „bürgerlichen Mitte“, dem rund 14 Prozent der Bevölkerung (ca. 10 Millionen Menschen) angehören, zeigt die Studie „Diskriminierung

im Alltag“ (Antidiskriminierungsstelle des Bundes 2009), dass beispielsweise 59 Prozent der Befragten Vorbehalte gegenüber Zuwanderung haben. Dies lässt vermuten, dass bisherige themenbezogene Maßnahmen und Aktionen die Vorteile, Potenziale und Normalität einer ethnisch vielfältigen Einwanderungsgesellschaft nicht hinreichend vermitteln konnten.

HANDLUNGSBEDARF: Um Vorbehalte gegenüber einer pluralen und ethnisch diversen Gesellschaft in Deutschland in der breiten Öffentlichkeit abzubauen, sind daher geeignete Wege zu entwickeln und zu erproben.

EMPFEHLUNG: Empfohlen wird die Durchführung abgestimmter und einheitlich geführter Kampagnen wirkmächtiger Akteure, beispielsweise zum Thema „Anerkennung von Vielfalt“. Kampagnen sollen die Botschaft vermitteln, dass in einer von Vielfalt geprägten Gesellschaft der Zusammenhalt im Interesse jedes einzelnen Mitglieds organisiert und gesichert werden muss. Auch die Aufnahmegesellschaft sollte sich für gelingendes Miteinander verantwortlich fühlen. Kampagnen sollen:

- von einem möglichst breiten Bündnis gesellschaftlicher Akteure getragen werden, um die Glaubwürdigkeit zu stärken,
- durch eine einheitliche Pressearbeit und durch Medienpartnerschaften ergänzt werden, indem etwa Journalisten von allen beteiligten Kampagnen-Partnern Hintergrundinformationen zur Verfügung gestellt werden,
- Vorteile von Vielfalt darstellen,
- durch einheitliche Themenbotschaften begleitet werden, die aktiv in Interviews, Publikationen oder Netzwerken kommuniziert werden,
- durch gezielte Veranstaltungen (Konferenzen, Workshops, Aktionstagen) unterstützt werden.

Das Bundesamt wird im Jahr 2013 in Abstimmung mit interessierten Partnern eine entsprechende Kampagne zum Thema „Anerkennung von Vielfalt“ initiieren. Hierfür ist unter anderem geplant, die Netzwerke des Runden Tisches „Aufnahmegesellschaft“ sowie den Austausch mit dem Verein „Neue deutsche Medienmacher“ zu nutzen.

UMSETZUNGSBEISPIELE FÜR KAMPAGNEN

- Kampagnen sollten mit passenden offiziellen Anlässe, wie z.B. geeigneten Gedenk- oder Feiertagen und anderen Ereignissen, verknüpft werden, um die mediale Aufmerksamkeit zu erhöhen und die Inhalte in bestehenden Zusammenhängen zu verankern.

- Kampagnen sollten emotionale Botschaften aussenden, z.B. Gesichter präsentieren und rhetorische Fragen stellen.
- Kampagnen sollten auf große „Verbreitungsfähigkeit“ angelegt sein, indem etwa neue Medien und soziale Netzwerke einbezogen werden.
- Kampagnen sollten die gesellschaftliche Realität abbilden, das zu adressierende Problem bzw. ihr sonstiges Anliegen klar benennen und dabei Aufmerksamkeit erregen.
- Kampagnen sollten das Bedürfnis nach vertiefenden Informationen wecken, diesem Bedarf durch Instrumente/Angebote (s. unten) gerecht werden, das Bedürfnis nach eigener Aktion wecken und handlungsorientierte Angebote unterbreiten.

MÖGLICHE KAMPAGNENINSTRUMENTE UND KAMPAGNENMEDIENT:

- Auslobung von Wettbewerben.
- Informationsmaterialien in unterschiedlicher Ausprägung, wie etwa niedrigschwellige und „prägnante“ Kurzinformationen, redaktionelle Artikel, Beiträge und Hintergrunddossiers für Journalisten.
- öffentliche Diskussionsveranstaltungen mit „Betroffenen“ und „Entscheidern“, übergreifende Seminare und Workshops.
- Fortbildungsveranstaltungen für spezielle Zielgruppen (Lehrende, Vereinsfunktionäre etc.).
- Auftritte im Web und in den sozialen Netzwerken (z.B.: auch über den Einsatz von QR-Codes).
- Kampagnenspots für das Netz, für Rundfunk und Fernsehen.

Geplante Umsetzung von Empfehlungen durch das BAMF im Jahr 2013

- In einem Modellprojekt werden gemeinsam mit Melde- und Ausländerbehörden an verschiedenen Standorten in Deutschland Musterprozesse entwickelt, die Behörden eine Orientierung bei der Weiterentwicklung der eigenen Organisation und interkulturellen Öffnung geben sollen.
- Die Gründung einer lokalen Bürgerplattform fördern und bei der Arbeit vor Ort unterstützen. Dabei soll eine wissenschaftliche Begleitung Erfolgsfaktoren identifizieren, die dazu beitragen, interkulturelle Öffnungsprozesse in Bürgerplattformen nachhaltig zu initiieren.
- Zusammen mit interessierten Akteuren sollen Kooperationen für eine strukturierte Zusammenarbeit mit Trägern der politischen Bildungsarbeit zur zielgruppenadäquaten Vermittlung der Themen Migration und Integration weiter ausgebaut werden.
- In Abstimmung mit interessierten Partnern wird eine Kampagne zum Thema „Anerkennung von Vielfalt“ initiiert. Hierfür ist unter anderem geplant, die Netzwerke des Runden Tisches „Aufnahmegesellschaft“ sowie den Austausch mit dem Verein „Neue deutsche Medienmacher“ zu nutzen.
- Im Rahmen der Multiplikatorenschulungen des Bundesamtes wird die Professionalisierung von Migrantenorganisationen noch stärker als bisher berücksichtigt. Da Migrantenorganisationen unterschiedlich organisiert sind und im Rahmen ihres gesellschaftlichen Engagements verschiedenste Aufgaben wahrnehmen, gilt es hierbei, Maßnahmen zu ermitteln, die sich am jeweiligen Bedarf und dem Grad der Organisationsentwicklung ausrichten.
- Eine Übersicht zu den aktuellen Sprach- und Bildungsangeboten im Bereich Vorintegration wird erstellt. Auf Basis der Ergebnisse sollen Handlungsempfehlungen zur Zentralisierung und Bündelung erarbeitet werden. Dabei sollen auch die Inhalte und deren Weiterentwicklungsbedarf untersucht werden.
- Die Erfahrungen des Bundesministeriums des Innern Österreich (BM.I Österreich) und des BMWi aus ihren Projekten werden aufgegriffen und auf Übertragbarkeit geprüft.

Glossar

Anerkennungskultur	Wird verstanden als die Anerkennung aller in Deutschland lebenden Menschen mit Migrationshintergrund durch die Aufnahmegesellschaft, wobei die Wertschätzung der Potenziale im Mittelpunkt steht.	Migrationshintergrund	Neben Ausländerinnen/Ausländern und (Spät-)Aussiedlerinnen/(Spät-)Aussiedlern sowie den in Deutschland Eingebürgerten gehören dazu auch alle in Deutschland Geborenen mit deutscher Staatsangehörigkeit mit zumindest einem zugewanderten oder als Ausländerin/Ausländer in Deutschland geborenem Elternteil (Statistisches Bundesamt).
Community Organizing	Bezeichnet Maßnahmen, die Personen motivieren und befähigen, aktiv eigene Interessen zu formulieren und umzusetzen.	Politische Bildung	Gesamtkontext aller Aktivitäten, mit denen Menschen befähigt werden, interkulturelle Öffnung voranzubringen. Dazu zählen die Vermittlung des notwendigen Wissens über die Hintergründe und Voraussetzungen von Migration und Integration, eine Orientierung über grundgesetzlich gestützte Werthaltungen von Toleranz und gegenseitigem Respekt sowie die Befähigung zur aktiven Teilhabe.
Diversität/Vielfalt	Bezeichnet den Ansatz, von rein zielgruppenspezifischen Formaten mit Minderheitenperspektiven zu einem zielgruppenübergreifenden Konzept zu kommen. Unterschiedlichkeiten und Vielfalt werden darin als Errungenschaften, Erfahrungen und Kompetenzen aller Bürgerinnen und Bürger verstanden und als gesellschaftliche und wirtschaftliche Chancen betrachtet.	Willkommenskultur	Neu-Zuwandernde anhand attraktiver Rahmenbedingungen „Willkommen“ heißen und anerkennend in die Gesellschaft aufnehmen. Willkommenskultur richtet sich an alle legalen Neu-Zuwandernden.
Fachkraft	Eine Arbeitskraft, die für die Ausübung ihrer Tätigkeit qualifiziert ist.	Zuwandernde und (Neu-)Zuwandernde	Alle legal nach Deutschland zuwandernde Personen (v.a. Ausbildung, Erwerbstätigkeit und Familiennachzug).
Integration	Integration ist ein langfristiger Prozess. Ziel ist es, alle Menschen, die dauerhaft und rechtmäßig in Deutschland leben, in die Gesellschaft einzubeziehen. Zuwandernden soll eine umfassende und gleichberechtigte Teilhabe in allen gesellschaftlichen Bereichen ermöglicht werden.		
Interkulturelle Öffnung	Gestaltung von gesellschaftlichen, institutionellen sowie strukturellen Prozessen, die Abgrenzungen und Zugangsbarrieren abbauen und eine Kultur der Anerkennung etablieren.		

Teilnehmende Runder Tisch „Aufnahmegesellschaft“

Der Runde Tisch „Aufnahmegesellschaft“ ist als vom Bundesamt für Migration und Flüchtlinge moderierter Prozess angelegt. Er ist als Gremium einzelner Expertinnen und Experten, und nicht als Gremium verschiedener Institutionen gedacht.

ARBEITSGRUPPE „ETABLIERUNG EINER WILLKOMMENSKULTUR“

Name	Vorname	Institution
Braun	Sultan	Stadt Reutlingen
Bülow	Thorsten	Behörde für Inneres und Sport der Stadt Hamburg
Dahmen	Dagmar	Ausländerbehörde der Stadt Köln
Döbrich	Franziska	Ausländerbehörde der Stadt München
El Kholy	Farid	BMAS
Häusgen	Mike	Stadt Solingen
Huber	Oliver	EJSA Rothenburg
Jahnke	Dr. Ulrich	Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration
Klein	Silvia	Stadt Erlangen
Kienzer	Nora	BM.I Österreich
Kretzschmar	Nikolas	Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, Leitung und Koordination der Arbeitsgruppe
Möller	Cord-Henrik	Auswärtiges Amt
Löffelholz von	Dr. Hans-Dietrich	Bundesamt für Migration und Flüchtlinge
Ringkamp	Heinrich	BVA (ZfA)
Ritgen	Dr. Klaus	Deutscher Landkreistag
Scheerer	Friedrich	Bundesagentur für Arbeit
Schiele	Stephan	Tür an Tür Integrationsprojekte gGmbH (IQ Netzwerk, MigraNet)
Schubert	Michaela	Sächsisches Staatsministerium des Inneren
Schweitzer	Dr. Helmuth	RAA/Büro für interkulturelle Arbeit Essen
Schwibbe	Günther	Stadt Hamm
Sheldon	Dr. Barbara	Alexander-von-Humboldt-Stiftung
Seeger	Viola	Robert Bosch Stiftung
Smutny	Roland	IHK Nürnberg / Mittelfranken
Steller	Birte	Hamburg Welcome Center
Strunden	Martin	Sächsisches Staatsministerium des Inneren
Uhlig	Dr. Heike	Goethe Institut
Wolf-Maier	Franz	Österreichischer Integrationsfonds
Walther	Claudia	Bertelsmann Stiftung

ARBEITSGRUPPE „INTERKULTURELLE ÖFFNUNG DURCH POLITISCHE BILDUNG“

Name	Vorname	Institution
Brokmeier	Boris	Arbeitskreis deutscher Bildungsstätten
Feil	Robert	Landeszentrale für politische Bildung BW
Gölz	Robert	Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, Leitung und Koordination der Arbeitsgruppe
Gruber	Dr. Ludger	Konrad-Adenauer-Stiftung
Guber	Dr. Franz	Hanns-Seidel-Stiftung
Huber	Christoph	Bayerische Landeszentrale für politische Bildungsarbeit
Jäger	Torsten	Interkultureller Rat
Kücük	Kenan	Multikulturelles Forum e.V.
Menke	Barbara	Bundesausschuss politische Bildung
Mesghena	Mekonnen	Heinrich-Böll-Stiftung
Ruster	Jakob	VIA Bayern, “Fachstelle Diversity Management, Netzwerk IQ”
Schultze	Günther	Friedrich-Ebert-Stiftung
Schuster	Melanie	Robert-Bosch-Stiftung
Simbeck	Silvia	Centrum für angewandte Politikforschung
Spoden	Jutta	Bundeszentrale für politische Bildung
Teixeira	Carmen	Ministerium für Familie, Kinder, Jugend, Kultur und Sport NRW
Ünal	Melek	Bundesamt für Migration und Flüchtlinge

Impressum

Herausgeber

Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF)
Frankenstr. 210
90461 Nürnberg

Bezugsquelle/Ansprechpartner

Abteilung Integration,
Referat 310 - Grundsatzangelegenheiten der Integration,
Gesellschaftlicher Zusammenhalt, Internationale Integrationsangelegenheiten
Frankenstr. 210
90461 Nürnberg
info@bamf.bund.de
www.bamf.de
Tel. +49 911 943-0
Fax +49 911 943-1000

Stand

März 2013

Druck

Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF)
Referat 120 - Zentraler Service

Gestaltung

Tatjana Bauer, Referat 120 - Zentraler Service -

Verfasser

Bundesamt für Migration und Flüchtlinge
Abteilung Integration,
Referat 310 - Grundsatzangelegenheiten der Integration,
Gesellschaftlicher Zusammenhalt, Internationale Integrationsangelegenheiten
Robert Gölz und Nikolas Kretzschmar



Die
Bundesregierung



forum integration
Wir machen mit.

Der Nationale Integrationsplan

Neue Wege – Neue Chancen



Der Nationale Integrationsplan

Neue Wege – Neue Chancen

Inhalt

Vorwort von Bundeskanzlerin Angela Merkel	7
Einleitung von Staatsministerin Maria Böhmer	9
1. Erklärung des Bundes zum Nationalen Integrationsplan	12
2. Beitrag der Länder zum Nationalen Integrationsplan	22
3. Beitrag der Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände	31
4. Ergebnisse der Arbeitsgruppen	35
Einleitung	35
4.1. Themenfeld 1:	
„Integrationskurse verbessern“	37
1. Bestandsaufnahme	37
2. Zielbestimmungen	39
3. Vereinbarungen von Maßnahmen und Selbstverpflichtungen	43
Mitglieder	45
4.2. Themenfeld 2:	
„Von Anfang an deutsche Sprache fördern“	47
1. Unterstützung von Sprachentwicklung und Spracherwerb durch die Eltern	48
2. Sprachförderung in Kindertageseinrichtungen und in Kindertagespflege	52
3. Durchgängige sprachliche Bildung im Übergang Kindergarten – Schule	55
Mitglieder	58
4.3. Themenfeld 3:	
„Gute Bildung und Ausbildung sichern, Arbeitsmarktchancen erhöhen“	61
Auftrag	61
Ergebnisse	62
1. Integration und Bildung	62
2. Integration und Ausbildung	70
3. Integration und Arbeitsmarkt	77
Mitglieder	84
4.4. Themenfeld 4:	
„Lebenssituation von Frauen und Mädchen verbessern, Gleichberechtigung verwirklichen“	87
1. Themenschwerpunkt: Integration durch Recht	88
2. Themenschwerpunkt: Partizipation	94
3. Themenschwerpunkt: Gesundheit, Sexualaufklärung, Altenhilfe	99
Mitglieder der Unterarbeitsgruppe 1	106
Mitglieder der Unterarbeitsgruppe 2	107

4.5. Themenfeld 5:	
„Integration vor Ort unterstützen“	109
Vorbemerkungen	109
1. Themenschwerpunkt 1: Kommunale Gesamtkonzepte	110
2. Themenschwerpunkt 2: Wohnen und Wohnumfeld im Quartier	112
3. Themenschwerpunkt 3: Schule und Bildung im Quartier	116
4. Themenschwerpunkt 4: Lokale Ökonomie	118
5. Themenschwerpunkt 5: Indikatoren, Monitoring, Evaluierung	121
Mitglieder	124
4.6. Themenfeld 6:	
„Kultur und Integration“	127
1. Themenschwerpunkt: Kulturelle Bildung	128
2. Themenschwerpunkt: Kulturinstitutionen	132
3. Themenschwerpunkt: Integration als Querschnittsthema der Kulturpolitik und Kulturverwaltung	134
Mitglieder	137
4.7. Themenfeld 7:	
„Integration durch Sport – Potenziale nutzen, Angebote ausbauen, Vernetzung erweitern“	139
1. Strukturelle und personelle Voraussetzungen für die Nutzung des Sports als „Integrationsmotor“	139
Anlage 1	147
Anlage 2	148
Mitglieder	154
4.8. Themenfeld 8:	
„Medien – Vielfalt nutzen“	157
1. Themenfeld: Medien und Integration	157
Mitglieder	170
4.9. Themenfeld 9:	
„Integration durch bürgerschaftliches Engagement und gleichberechtigte Teilhabe stärken“	173
1. Bestandsaufnahme	173
2. Zielbestimmungen	174
3. Maßnahmen zur Umsetzung und gegenseitige freiwillige Selbstverpflichtungen	174
4. Standards für Integrationsprojekte	180
5. Evaluation	180
Mitglieder	181
4.10. Themenfeld 10:	
„Wissenschaft – weltoffen“	183
1. Der Auftrag	183
2. Empfehlungen	184
3. Die Attraktivität und Internationalität des Studien- und Wissenschaftsstandortes Deutschland stärken	185
4. Integration voranbringen: Potenziale von Bildungsinländern und zugewanderten Hochqualifizierten besser erschließen und fördern	192
5. Migrations- und Integrationsforschung stärken: Faktoren gelingender Integration untersuchen, Datenbasis verbessern	196
Mitglieder	199



Vorwort von Bundeskanzlerin Angela Merkel

Liebe Mitbürgerinnen und Mitbürger,

Deutschland ist ein weltoffenes Land. Hier leben rund 15 Millionen Menschen mit Migrationshintergrund. Die meisten von ihnen haben längst ihren Platz in unserer Gesellschaft gefunden. Dennoch wissen wir aber auch um deutliche Integrationsdefizite bei einer leider noch zu großen Zahl von Menschen. Dazu zählen nicht zuletzt mangelhafte deutsche Sprachkenntnisse und Schwächen in Bildung und Ausbildung. Das sind Defizite, die in einer relativ hohen Arbeitslosigkeit und sogar in gesellschaftlicher Abschottung zum Ausdruck kommen.

Integration gelingt nicht automatisch, sie kann auch nicht einfach „von oben“ verordnet werden. Nur mit einem umfassenden systematischen Ansatz in der Integrationspolitik kann es gelingen, die Fähigkeiten und Potenziale der Menschen aus Zuwandererfamilien gezielt zu fördern – Potenziale, die wichtig für den gesellschaftlichen Zusammenhalt und die wirtschaftliche Zukunft unseres Landes sind.

Es gilt, ein gemeinsames Verständnis von Integration zu entwickeln. Selbstverständlich gehört dazu die Anerkennung der Rechtsordnung Deutschlands und der grundgesetzlich geschützten Werte. Wer dauerhaft bei uns leben und vielfältige Chancen ergreifen will, die sich in unserem Land bieten, kommt nicht umhin, die deutsche Sprache hinreichend zu beherrschen.

Integration ist eine Schlüsselaufgabe unserer Zeit, die auch durch den demografischen Wandel immer mehr an Bedeutung gewinnt. Deshalb hat die Bundesregierung dieses Thema zu einem Schwerpunkt ihrer Arbeit gemacht. Mit dem Nationalen Integrationsplan wollen wir in Zusammenarbeit mit allen staatlichen Ebenen und im Dialog mit engagierten Persönlichkeiten und Verbänden die Integration in unserem Land Schritt für Schritt verbessern.

Unsere Gesellschaft wird reicher und menschlicher durch Toleranz und Offenheit in unserem Zusammenleben. Integration geht daher uns alle an – die Menschen aus Zuwandererfamilien genauso wie die Bürgerinnen und Bürger, die schon lange hier leben. Integration kann nur miteinander gelingen. Es liegt an uns, das gemeinsame Haus Deutschland als liebens- und lebenswerte Heimat verstehen und erfahren zu können.

Angela Merkel
Bundeskanzlerin



Einleitung von Staatsministerin Maria Böhmer

Fünf Jahrzehnte sind seit der ersten Anwerbung ausländischer Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer vergangen. Sie kamen als „Gastarbeiter und Gastarbeiterinnen“, erst allein, dann mit ihren Familien. Sie wollten und sollten auf Zeit bleiben, dann entschieden sich viele von ihnen für ein Leben in Deutschland. Viele haben so eine neue Heimat in unserem Land gefunden. Viele sind aber auch Fremde geblieben, sie empfanden ihr Leben in Deutschland dann oft als Jahre unerfüllter Hoffnungen und Lebenschancen.

In den späteren Jahrzehnten veränderte sich die Zuwanderung. Nun kamen Menschen aus anderen Gründen nach Deutschland – und konnten häufig auch bleiben. Mit den politischen Veränderungen in Mittel- und Osteuropa kamen viele Deutsche in das Land ihrer Vorfahren zurück.

Fünfzehn Millionen Menschen aus 200 verschiedenen Staaten leben heute in unserem Land. Unsere Gesellschaft hat sich auch durch das Zusammenleben mit ihnen kulturell, wirtschaftlich und politisch stark verändert. Dieser Prozess ist nicht neu: Deutschland hat als europäisch gewachsene Kulturnation stets vielfältige Einflüsse von außen aufgenommen, die wir heute ganz selbstverständlich als Teil unseres Landes und seiner Kultur betrachten. Dennoch hat es lange gedauert, bis diese Entwicklung als das verstanden wurde, was sie ist: Eine Wirklichkeit, die viele Chancen eröffnet, aber auch die Gefahr gesellschaftlicher Spannungen birgt. Eine Wirklichkeit, die eine zukunftsweisende und nachhaltige Integrationspolitik erfordert.

Im vergangenen Jahr hat die Bundeskanzlerin zum ersten Integrationsgipfel eingeladen. Was im Juli 2006 als Zusammenkunft im Bundeskanzleramt begann, hat in den vergangenen Monaten eine lebhaftere Entwicklung in unserer Gesellschaft ausgelöst. Deutschland ist auch integrationspolitisch in einer Aufbruchstimmung. Im Kreis von Migrantinnen und Migranten, von Vertretern und Vertreterinnen der Bundesregierung, der Länder und Kommunen, der Kultur, des Sports, der Wissenschaft, der Medien und des bürgerschaftlichen Bereichs, der Kirchen und Sozialpartner haben wir uns damals darauf verständigt, gemeinsam einen Nationalen Integrationsplan zu erarbeiten.

Ganz bewusst wollten wir dabei neue Wege gehen, orientiert an zwei Leitlinien:

1. Integration muss gelebt werden. Sie lässt sich nicht verordnen, weder der Minderheit noch der Mehrheit der Menschen in unserem Land. Miteinander entsteht, wenn Menschen sich willkommen und heimisch fühlen, wenn sie teilhaben an unserer Gesellschaft, im Beruf wie im Privaten, und wenn sie Anerkennung für ihre Leistungen erfahren. Und zum Miteinander gehört, dass sich Menschen gegenseitig mit Respekt begegnen.

Erste Leitlinie unserer Integrationspolitik ist deshalb: Direkt und vertrauensvoll mit den Menschen aus Zuwandererfamilien zusammenarbeiten und die gemeinsame Zukunft gestalten.

2. Bund, Länder und Kommunen sichern wichtige Voraussetzungen für das Gelingen von Integration. Der Staat garantiert Sicherheit, gewährleistet den Zugang zu Bildung und fördert die Eingliederung in den Ausbildungs- und Arbeitsmarkt. Allein kann der Staat die gesamtgesellschaftliche Aufgabe Integration aber nicht erfüllen. Dies gelingt nur, indem jede und jeder – zugewandert oder einheimisch – praktisch und konkret Verantwortung übernimmt: im Beruf und im Sport, in der Kultur, den Medien, der Wissenschaft und der Nachbarschaft im Stadtteil. Nur so kann auf Dauer ein Klima entstehen, das Migrantinnen und Migranten ermutigt, sich ganz selbstverständlich als Teil unserer Gesellschaft zu verstehen.

Die zweite Leitlinie unserer Integrationspolitik lautet daher: Von jeder und jedem Selbstverpflichtungen in seinem und ihrem Verantwortungsbereich einfordern, denn alle können etwas zum Gelingen von Integration in Deutschland beitragen.

Getragen vom Sachverstand und Engagement aller Mitwirkenden liegt jetzt der Nationale Integrationsplan vor, eine Strategie in neuer Form. So facettenreich das Thema ist, so verschieden sind die jeweiligen Kapitel.

In *Kapitel 1* definiert die Bundesregierung ihre integrationspolitischen Grundsätze und hebt die zentralen Maßnahmen in ihrem Zuständigkeitsbereich hervor. Viele weitere Maßnahmen des Bundes enthalten die Berichte zu den einzelnen Themenbereichen.

Kapitel 2 dokumentiert die gemeinsame Position der Länder. Ihre föderale Zuständigkeit für Bildung und Sprachförderung, Kultur und Medien weist den sechzehn Ländern entscheidende Verantwortung zu. Mit

der Erklärung der Ministerpräsidenten vom 14. Juni 2007 liegt nunmehr auch ein von allen Ländern getragener Beitrag zum Nationalen Integrationsplan vor.

In *Kapitel 3* formulieren die Kommunalen Spitzenverbände ihren Beitrag zu den Handlungsfeldern der Integration. Die Spitzenverbände wollen damit ihre Mitglieder unterstützen, Integrationsbemühungen fortzuführen und auszubauen.

Entsprechend dem Kabinettsbeschluss der Bundesregierung vom 12. Juli 2006 wurden Arbeitsgruppen zu zehn Themenfeldern der Integrationspolitik eingerichtet mit Vertretern der Migrantinnen und Migranten, des Bundes, der Länder, der Kommunen und vielen nichtstaatlichen Akteuren – jede ein kleiner Themengipfel der Integration. Sie haben ab Oktober 2006 getagt und Ende März 2007 ihre Ergebnisse vorgelegt. Ihre Berichte zeigen die vielen gemeinsamen Überzeugungen, aber auch die intensiven und konstruktiven Diskussionen über richtige Ziele und geeignete Wege. Der Bund hat diese Arbeitsgruppen jeweils moderiert; er hat sich aber auch – wie andere Beteiligte – mit Selbstverpflichtungen eingebracht. Das Ergebnis: Fast 170 Seiten mit Analysen und konkreten Maßnahmen, facettenreich und aus unterschiedlichen Perspektiven formuliert. Die Arbeitsgruppenberichte werden im Kapitel 4 vollständig wiedergegeben – ein Zeichen des Respekts und des Danks gerade auch an die mitwirkenden Migrantinnen und Migranten.

Die zehn Themenfelder der sechs Arbeitsgruppen waren:

1. Integrationskurse verbessern
2. Frühkindliche Bildung: Von Anfang an deutsche Sprache fördern
3. Gute Bildung und Ausbildung sichern, Arbeitsmarktchancen erhöhen
4. Lebenssituation von Frauen und Mädchen verbessern, Gleichberechtigung verwirklichen
5. Integration vor Ort unterstützen
6. Integration durch bürgerschaftliches Engagement und gleichberechtigte Teilhabe stärken
7. Kulturelle Pluralität leben – interkulturelle Kompetenz stärken
8. Integration durch Sport – Potenziale nutzen, Angebote ausbauen, Vernetzung erweitern
9. Medien – Vielfalt nutzen
10. Wissenschaft – weltoffen

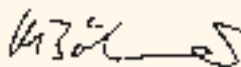
In den Arbeitsgruppen konnten nicht alle Organisationen, Institutionen und Verbände ihre Beiträge rechtzeitig abstimmen und einbringen. Selbstverpflichtungen, die uns ergänzend übermittelt worden sind, finden sich mit einem entsprechenden Hinweis versehen jeweils in den Berichten der Arbeitsgruppen.

Es waren zwölf lebhafte, bewegende Monate, in denen ich als Integrationsbeauftragte der Bundesregierung die Arbeiten am Nationalen Integrationsplan gesteuert und koordiniert habe. Bestätigt hat sich in dieser Zeit: Integrationspolitik ist niemals nur technisch und niemals nur abstrakt. Sie erfordert einen nüchternen Umgang mit den Realitäten und darf Defizite nicht tabuisieren. Vor allem aber darf sie niemals das Wichtigste vergessen: Es geht um einzelne Menschen, jede und jeder mit eigenen Bedürfnissen, eigenen Ansichten, eigenem Willen, eigener Motivation und Seelenlage. Wer einmal erkannt und verstanden hat, dass alle Menschen, die dauerhaft in Deutschland leben, eine gemeinsame Zukunft haben werden, der kennt auch das politische Ziel: Dass diese Zukunft gut wird.

Die positive Resonanz aus allen Teilen Deutschlands zur Arbeit am Nationalen Integrationsplan zeigt: Diese Einsicht ist angekommen. Wir sind bereit, Neues anzustoßen und gemeinsam auf den Weg zu bringen.

Mein besonderer Dank gilt allen, die in den Arbeitsgruppen mitgewirkt haben – insbesondere den Migrantinnen und Migranten – für ihre Expertise, ihr Engagement, besonders aber für ihre Bereitschaft, konkret zur Umsetzung des Nationalen Integrationsplans beizutragen. Dank gilt auch den Teilnehmerinnen und Teilnehmern des Jugendintegrationsforums mit der Bundeskanzlerin im Mai 2007 für ihren Blick in die Zukunft.

Ein herzlicher Dank allen Beteiligten für die sehr gute, zielorientierte Zusammenarbeit.



Maria Böhmer
Beauftragte der Bundesregierung für Migration,
Flüchtlinge und Integration
Staatsministerin bei der Bundeskanzlerin

Erklärung des Bundes zum Nationalen Integrationsplan

1. Zuwanderung und Integration sind Teil unserer Geschichte

Unser Land blickt auf eine lange und prägende Migrationstradition mit zahlreichen Beispielen erfolgreicher Integration zurück. Mit dem Ende des Zweiten Weltkriegs wurden Millionen deutscher Flüchtlinge und Vertriebener in unsere Gesellschaft integriert. Später fanden über vier Millionen Deutsche als Aussiedlerinnen und Aussiedler Aufnahme. Fünf Jahrzehnte sind seit der ersten Anwerbung ausländischer Arbeitskräfte vergangen. Ihnen folgten seither Millionen Menschen, die als Arbeitnehmerinnen, Arbeitnehmer und Familienangehörige oder aus humanitären Gründen in unser Land kamen, aufgenommen wurden und häufig hier geblieben sind. Diesen historischen Erfahrungsschatz werden wir sehr viel stärker als bisher für einen positiven und pragmatischen Umgang mit Zuwanderung und Integration nutzen.

Heute leben in Deutschland rund fünfzehn Millionen Menschen, die einen Migrationshintergrund haben. Dies ist fast ein Fünftel der Bevölkerung in unserem Land. Bei den unter 25-jährigen ist es sogar mehr als ein Viertel. Mehr als die Hälfte der Menschen mit Migrationshintergrund besitzt die deutsche Staatsangehörigkeit. Viele sind in Deutschland geboren.

Sehr viele Migrantinnen und Migranten haben längst ihren Platz in unserer Gesellschaft gefunden. Sie sind erfolgreich und tragen mit ihren Fähigkeiten und Leistungen zum Wohlstand und zur gesellschaftlichen und kulturellen Vielfalt des Landes bei. Zu Recht verdienen sie dafür Anerkennung und Respekt.

Angesichts des demografischen Wandels und des wachsenden weltweiten Wettbewerbs um die besten Köpfe müssen wir auch zukünftig Zuwanderung gezielt für die wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Interessen Deutschlands nutzen. Auch dafür ist eine nachhaltige Integrationspolitik dringend erforderlich.

2. Eine Aufgabe von nationaler Bedeutung

Bund, Länder und Kommunen haben vielfältige Anstrengungen zur Integrationsförderung unternommen. Gleichwohl haben Integrationsprobleme in den zurückliegenden Jahren teilweise zugenommen. Die Abhängigkeit des Bildungserfolges von sozialer Herkunft und Migrationshintergrund in Deutschland ist im internationalen Vergleich besonders ausgeprägt. Zudem gelingt es hier offensichtlich weniger gut als in anderen Staaten, Schülerinnen und Schüler mit Migrationshintergrund systematisch und konsequent beim Erwerb der Landessprache zu unterstützen. Gerade in Teilen der zweiten und dritten Generation der Zugewanderten besteht erheblicher nachholender Integrationsbedarf.

Teile der zugewanderten Bevölkerungsgruppen beherrschen nur ungenügend Deutsch, sie schneiden in Bildung und Ausbildung schwächer ab und sind häufiger arbeitslos. Zudem akzeptieren einige die Grundregeln unseres Zusammenlebens nicht; dies gilt auch hinsichtlich der Rechte von Frauen. Wir müssen verhindern, dass fehlende Perspektiven und mangelnde Akzeptanz, die eine große Zahl jugendlicher Zugewandelter verspüren, in gesellschaftspolitische Sackgassen führen. Eine „verlorene Generation“ darf nicht entstehen. Für die Zukunft aller Menschen in unserem Land wird es von entscheidender Bedeutung sein, dass alle bereit und willens sind, diese Schwierigkeiten zu beheben. Sonst droht aus einem Miteinander ein Nebeneinander zu werden.

Integration ist daher eine Aufgabe von nationaler Bedeutung. Grundlage ist neben unseren Wertvorstellungen und unserem kulturellen Selbstverständnis unsere freiheitliche und demokratische Ordnung, wie sie sich aus der deutschen und europäischen Geschichte entwickelt hat und im Grundgesetz ihre verfassungsrechtliche Ausprägung findet.

Integration kann nicht verordnet werden. Sie erfordert Anstrengungen von allen, vom Staat, der Gesellschaft, die aus Menschen mit und ohne Migrationshintergrund besteht. Maßgebend ist zum einen die Bereitschaft der Zuwandernden, sich auf ein Leben in unserer Gesellschaft einzulassen, unser Grundgesetz und unsere gesamte Rechtsordnung vorbehaltlos zu akzeptieren und insbesondere durch das Erlernen der deutschen Sprache ein sichtbares Zeichen der Zugehörigkeit zu Deutschland zu setzen. Dies erfordert Eigeninitiative, Fleiß und Eigenverantwortung. Auf Seiten der Aufnahmegesellschaft benötigen wir dafür Akzeptanz, Toleranz, zivilgesellschaftliches Engagement und die Bereitschaft, Menschen, die rechtmäßig bei uns leben, ehrlich willkommen zu heißen. Von allen Beteiligten werden Veränderungs- und Verantwortungsbereitschaft gefordert.

3. Auf neuen Wegen zu einer besseren Integration

Damit Menschen aus unterschiedlichen Kulturen auf Dauer friedlich zusammenleben, sind große Anstrengungen erforderlich. Der Bund geht dabei neue Wege einer aktivierenden und nachhaltigen Integrationspolitik, die die Potenziale der Zugewanderten erkennt und stärkt und nicht allein auf Defizite fokussiert. Diejenigen Migrantinnen und Migranten, die sich einer Integration dauerhaft verweigern, müssen auch mit Sanktionen rechnen. Unsere Integrationspolitik setzt insbesondere auf ein modernes Zuwanderungsrecht und den institutionalisierten Dialog mit Migrantinnen und Migranten gerade auch im Rahmen des Nationalen Integrationsplans und der Deutschen Islamkonferenz.

Mit ihrem Positionspapier „Gutes Zusammenleben – klare Regeln“ vom 12. Juli 2006 hat die Bundesregierung eine Plattform für den integrationspolitischen Dialog im Rahmen des Nationalen Integrationsplans geschaffen. Auf dieser Grundlage bestimmt sie folgende Leitlinien ihrer Integrationspolitik:

Erfolgreiche Integrationspolitik heißt Dialog und enge Zusammenarbeit.

Der Nationale Integrationsplan ist das Ergebnis einer engen und konstruktiven Zusammenarbeit mit Migrantinnen und Migranten. Unser Prinzip war und ist: Wir sprechen mit Migrantinnen und Migranten, nicht über sie. Beim Integrationsgipfel, in den Arbeitsgruppen und den vielen begleitenden Veranstaltungen des Forums Integration waren und sind Migrantinnen und Migranten als aktive Partnerinnen und Partner beteiligt.

Organisationen von Migrantinnen und Migranten bilden Brücken zwischen Frauen und Männern, Kindern und Familien mit Migrationshintergrund und der einheimischen Bevölkerung. Sie können als Kulturmittler den Migrantinnen und Migranten die Notwendigkeit eigener Integrationsbemühungen nahe bringen. Das gilt beispielsweise für den Spracherwerb, das zivilgesellschaftliche Engagement, den frühen Besuch von Kinderbetreuungseinrichtungen und die Elternbeteiligung. Sie können der einheimischen Gesellschaft und der Politik die Probleme, denen sich Migrantinnen und Migranten ausgesetzt sehen, vermitteln. Es ist der richtige Weg, wenn Bund, Länder, Kommunen und der nichtstaatliche Bereich Migrantinnen, Migranten und ihre Organisationen stärker in Planung und Gestaltung von Integrationsmaßnahmen einbeziehen.

Erfolgreiche Integrationspolitik weckt und nutzt Potenziale.

Erfolgreiche Integrationspolitik setzt auf die vielfältigen Fähigkeiten, die Leistungen und das Engagement der Migrantinnen und Migranten. Sie vermeidet Klischees und sieht Probleme als Herausforderungen und Chance zur weiteren Entwicklung von Politik und Gesellschaft. Ob Migrantinnen und Migranten ihre Kompetenzen zur Geltung bringen können, hängt auch von den sozialen Bedingungen und Barrieren ab, auf die sie treffen.

Um die Potenziale von Kindern und Jugendlichen mit Migrationshintergrund zu erschließen, brauchen diese die Chance auf bestmögliche Bildung. Gezielte Sprachförderung im Kindergarten und in der Schule verbessert von Anfang an die Aussicht auf Schulerfolg, Ausbildung, einen erfolgreichen Berufseinstieg und damit auf soziale Anerkennung. Um diesen Prozess zu unterstützen, muss der Anteil der Beschäftigten mit Migrationshintergrund in allen Bereichen der öffentlichen Verwaltung und Dienstleistungen erhöht werden, z. B. in Kindertagesstätten und Schulen, in den Behörden, sei es bei der Familien- und Jugendhilfe oder bei der Polizei.

Erfolgreiche Integrationspolitik sieht die Schlüsselrolle von Frauen mit Migrationshintergrund.

Es sind gerade die Frauen, die in Beruf und Familie, aber auch mit ihrem sozialen, gesellschaftlichen und politischen Engagement die Integration der nächsten Generation entscheidend prägen.

Deshalb müssen wir die Potenziale von Frauen und Mädchen stärken. Ihre Möglichkeiten zur sozialen, gesellschaftlichen und politischen Teilhabe müssen verbessert werden. Dies sollte so früh wie möglich auch in Schule und Ausbildung beginnen.

Integrationspolitische Maßnahmen müssen gezielt auf die spezifischen Bedürfnisse von Frauen und Mädchen mit Migrationshintergrund zugeschnitten werden. Dies gilt auch für bislang oftmals weniger beachtete Bereiche wie zum Beispiel Gesundheitsprävention, Sexualaufklärung und Altenhilfe.

So wird zugleich die Gleichberechtigung der Geschlechter, die im Grundgesetz an zentraler Stelle verankert ist, gestärkt und im Alltag verwirklicht.

Häusliche Gewalt, einschließlich spezifischer Formen von Gewalt wie etwa Genitalverstümmelung und Zwangsverheiratung, betreffen Frauen und Mädchen mit Migrationshintergrund vielfach in besonderer Weise. Stärkere Prävention und verbesserter Schutz sind unerlässlich.

Erfolgreiche Integrationspolitik baut auf eine aktive Bürgergesellschaft.

Integration ist nicht allein Aufgabe des Staates. Sie erfordert eine aktive Bürgergesellschaft, in der möglichst viele Menschen Verantwortung übernehmen und Eigeninitiative entwickeln. Deshalb war an der Erarbeitung des Nationalen Integrationsplans ein breites Spektrum der Gesellschaft beteiligt: Migrantinnen und Migranten, die Sozialpartner, die Wirtschaft, die Kirchen und Religionsgemeinschaften, die Wohlfahrtsverbände, Sportorganisationen, die Medien, die Kultur, die Stiftungen, bundesweit tätige Verbände und Vereine und Vertreter der Wissenschaft. Neben wichtigen Funktionsträgern haben auch Einzelpersonen ihre Kenntnisse und Erfahrungen eingebracht.

Erfolgreiche Integrationspolitik gewinnt Kraft aus der Verantwortung und dem Engagement aller Beteiligten.

Nachhaltig, wirksam und konkret wird der Nationale Integrationsplan, weil sich alle Akteure und Akteurinnen mit eigenen Beiträgen beteiligen. Verbindlichkeit erlangt er durch die rund 400 Selbstverpflichtungen, die alle Mitwirkenden in und für ihren Zuständigkeitsbereich eingegangen sind (vgl. für die Länder Kapitel 2, für die Kommunalen Spitzenverbände Kapitel 3, die Selbstverpflichtungen des nicht-staatlichen Bereichs und die vollständigen Selbstverpflichtungen des Bundes enthält Kapitel 4).

Erfolgreiche Integrationspolitik ist Querschnittsaufgabe auf allen Ebenen.

Bund, Länder und Kommunen verpflichten sich zu einer aktivierenden und nachhaltigen Integrationspolitik. Schon jetzt befassen sich sämtliche Ressorts der Bundesregierung jeweils auch mit integrationspolitischen Themenstellungen. Darüber hinaus haben die Länder und zahlreiche Kommunen in vielfältiger

Weise Konzepte und Leitlinien für die Integration vor Ort entwickelt. Einzelmaßnahmen müssen allerdings noch besser aufeinander abgestimmt werden, und die mannigfaltigen Aktivitäten müssen zielgenauer werden. Der Nationale Integrationsplan steht für eine solche umfassende Bündelung in der Integrationspolitik.

Alle staatlichen Ebenen wie auch die anderen Träger von Integrationsmaßnahmen bejahen die Notwendigkeit, Integrationsmaßnahmen noch deutlich besser aufeinander abzustimmen und zu vernetzen. So müssen Verbundprojekte zwischen Trägern von Kultur-, Erziehungs- und Bildungseinrichtungen, Kinder- und Jugendhilfe, Sprachkursen, Arbeitsmarktmaßnahmen vor Ort in den Kreisen, Städten und Gemeinden gefördert und ausgebaut werden.

Als Querschnittsaufgabe ist Integration auf staatlicher Seite immer eine Mehrebenenpolitik: Der Bund hat die Initiative zur Erarbeitung des Nationalen Integrationsplans ergriffen. Dabei war es ein besonderes Anliegen, Länder und Kommunen eng einzubinden. Sie sind unter anderem für die Schlüsselthemen schulische Bildung und frühkindliche (Sprach-) Förderung in Kindertageseinrichtungen, Kulturpolitik und die konkreten Integrationsleistungen vor Ort zuständig.

Der Bund wird die im Handlungsfeld Sprachförderung bereits durchgeführte Feststellung der bestehenden Integrationsangebote von Bund, Ländern, Kommunen und privaten Trägern im Rahmen des bundesweiten Integrationsprogramms nach § 45 AufenthG auch in anderen Handlungsfeldern fortsetzen und Empfehlungen zur Weiterentwicklung der Integrationsangebote vorlegen. Bei der Arbeit am Integrationsprogramm werden die Vorgaben des Nationalen Integrationsplans umgesetzt.

Erfolgreiche Integrationspolitik muss zielgerichtet erfolgen.

Unsere Gesellschaft braucht eine zielgerichtete Integrationspolitik im Sinne der Chancengleichheit. Dadurch wird sichergestellt, dass Förderprogramme, Angebote und Infrastrukturen systematisch ausgerichtet werden, um Migrantinnen und Migranten zu erreichen. Es braucht Gesamtkonzepte, die sich vom Kindergarten bis in die Erwachsenenarbeit erstrecken und bei denen alle an einem Strang ziehen.

Migrantinnen und Migranten in Deutschland bilden keine homogene Gruppe. Deshalb sind Förderkonzepte gezielt an den Einzelnen, ihren Fähigkeiten, Fertigkeiten und ihrem Integrationsbedarf auszurichten. Erfolgreiche Integrationspolitik setzt gerade dort, wo es um Teilhabe geht, auf leicht zugängliche Informations- und Beratungsangebote.

Erfolgreiche Integrationspolitik orientiert sich an Fakten.

Deshalb müssen Forschung, Statistik und unser Wissen um die Rahmenbedingungen gelingender Integration deutlich verbessert werden. Mehr als die Hälfte der Menschen mit Migrationshintergrund hat einen deutschen Pass. Daher muss neben der Unterscheidung nach Staatsangehörigkeit auch der Migrationshintergrund als Kriterium für die Planung und Überprüfung von Integrationspolitik herangezogen werden.

Erfolgreiche Integrationspolitik muss sich an klaren Indikatoren messen lassen.

Diese müssen fortentwickelt und zur Grundlage einer regelmäßigen Berichterstattung und Evaluation werden.

Erfolgreiche Integrationspolitik gelingt auf sicherer finanzieller Grundlage.

Im Finanzplanungszeitraum wird die Bundesregierung einen Betrag von rund 750 Millionen € p. a. für unmittelbare Integrationsförderung bzw. für Maßnahmen mit primärer Zweckbestimmung Integrationsförderung in Einzelplänen der Bundesressorts zur Verfügung stellen.

Daneben wird der Bund auch weiterhin eine große Zahl mittelbar integrationsfördernder Maßnahmen finanzieren. Insbesondere ihre allgemeinen Förderprogramme in der Familien-, Bildungs- und Arbeitsmarktpolitik – wie z. B. die finanzielle Unterstützung der Länder bei der Einrichtung von Ganztagschulen durch das Investitionsprogramm „Zukunft Bildung und Betreuung“, die finanzielle Unterstützung beim Tagesbetreuungsausbaugesetz und der Betreuungsangebote für Kinder unter drei Jahren sowie Arbeitsförderungsmaßnahmen, kommen gerade auch Menschen aus Zuwandererfamilien zugute. Die Bundesregierung wird die vorhandenen Förderprogramme überprüfen und gegebenenfalls so ausrichten, dass sie ihren Nutzen in der Zielgruppe der Migrantinnen und Migranten noch besser erreichen.

Weiteres Vorgehen

Bis Ende 2008 wird die Bundesregierung eine Zwischenbilanz zur Umsetzung des Nationalen Integrationsplans ziehen. Das Forum Integration der Bundesregierung wird weitergeführt.

4. Maßnahmen des Bundes

Im Rahmen seiner Zuständigkeiten leistet der Bund folgende Beiträge zum Nationalen Integrationsplan:

Integration durch Bildung

Bildung ist der entscheidende Schlüssel zur sozialen, kulturellen und wirtschaftlichen Integration. Hier liegt eine Herausforderung, die die Zukunft unseres Landes bestimmt und die öffentlich an Ergebnissen statt an Zuständigkeitsdebatten gemessen wird. Dabei sind die Länder für die Bildung und Bund und Länder gemeinsam für die Feststellung der Leistungsfähigkeit des Bildungswesens im internationalen Vergleich zuständig. Unser Land braucht das Potenzial der Kinder und Jugendlichen aus Zuwandererfamilien. Ihr Bildungserfolg ist eine Investition in die Zukunft unseres Landes, denn die Menschen, die in Deutschland leben, sind unsere wichtigste Ressource.

Das Erlernen der deutschen Sprache und der sichere Umgang mit ihr ist eine der wichtigsten Voraussetzungen für den schulischen und beruflichen Erfolg und damit für gesellschaftliche Integration. Eine individuelle Sprachförderung soll in Zusammenarbeit mit den Eltern erfolgen. Sie muss im frühen Kindesalter in den Kinderbetreuungseinrichtungen beginnen und durch die gesamte Bildungslaufbahn hinweg gewährleistet werden.

Das erfordert ein Bildungssystem, das Chancen eröffnet, Potenziale entwickelt und Bildungserfolge nicht von sozialer Herkunft abhängig macht. Alle Kinder, Jugendlichen und Erwachsenen sollen ihre Potenziale entfalten können. Sie sollen gleichwertige Bildungschancen haben und gesellschaftlich, kulturell und wirtschaftlich teilhaben. Dazu wird der Bund im Rahmen seiner Kompetenzen die Länder in ihren Bemühungen um die Verbesserung der Bildungserfolge von Migrantinnen und Migranten unterstützen, unter anderem durch folgende Maßnahmen:

- Um Kindertageseinrichtungen als Orte der Integration und der Sprachförderung so früh wie möglich nutzen zu können, ist ein bedarfsgerechtes und qualitätsorientiertes Angebot in ganz Deutschland erforderlich. Der Bund strebt gemeinsam mit Ländern und Kommunen den entsprechenden Ausbau der Betreuungsplätze für Kinder unter drei Jahren auf eine Versorgungsquote von durchschnittlich 35 Prozent bis zum Jahr 2013 an. Der Bund wird sich an den Ausbaurkosten maßgeblich beteiligen. Dieser Ausbau zielt auch auf Kinder mit Migrationshintergrund und wird positive Effekte für die frühe Sprachförderung haben. Der Bund unterstützt die Länder bei der Einrichtung von Ganztagschulen durch das Investitionsprogramm „Zukunft Bildung und Betreuung“ mit einem Gesamtvolumen

von 4 Mrd. € bis zum Jahr 2009. Ganztagschulen tragen insbesondere auch zur Verbesserung von Bildungschancen und Bildungserfolg von Kindern und Jugendlichen aus Zuwandererfamilien bei.

- Der Bund spricht sich dafür aus, Haushaltsmittel, die aufgrund der demografischen Entwicklung und des Rückgangs der Bildungsteilnehmerinnen und -teilnehmer frei werden, für die Verbesserung der Bildung zu nutzen.
- Der Bund wird ein Konzept zur allgemeinen Sprachförderung in Tageseinrichtungen entwickeln, das gerade auch für Kinder mit Migrationshintergrund eine erfolgreiche Förderung beim Erlernen der deutschen Sprache gewährleistet.
- Um die durchgängige, individuelle Sprachförderung von der Kindertageseinrichtung bis in die Berufsbildung zu ermöglichen, fördert der Bund die Forschung zu Verfahren der Sprachstandsfeststellung. Sie sollen die Entwicklung von individuellen Förderplänen für Schülerinnen und Schüler sowie von Fortbildungskonzepten für die Lehrenden im Bereich Sprachförderung ermöglichen.
- Gemeinsam mit zehn Bundesländern unterstützt der Bund die Entwicklung einer Gesamtkonzeption sprachlicher Bildung und Förderung von Kindern und Jugendlichen mit Migrationshintergrund durch das Programm FörMig.
- Zur Verringerung der Zahl von Schulabbrüchen führt der Bund ein Modellprogramm „Schulverweigerung – Die 2. Chance“ mit lokalen Projektpartnerinnen und -partnern durch, das sich vor allem auf Schülerinnen und Schüler an Hauptschulen konzentriert. Ziel ist, Schulverweigerinnen und -verweigerer wieder in die Schulen zu integrieren und ihre Chancen auf einen Schulabschluss zu verbessern.

Der Bund unterstützt die Länder in der Bildungsforschung und bei der Entwicklung von Konzepten und Instrumenten, u. a. zu Fragen der Integrationsverbesserung (z. B. der Sprachstandsfeststellung und der interkulturellen Bildung). Ergebnisse internationaler Vergleichsstudien und regelmäßig von Bund und Ländern unterstützte nationale Bildungsberichte liefern Daten, auf deren Basis Fortschritte in der Integration von Jugendlichen mit Migrationshintergrund im Bildungssystem beurteilt werden können. Für den langfristigen Erfolg Deutschlands als Wissensgesellschaft ist es unverzichtbar, die Potenziale von jungen Migrantinnen und Migranten, die das deutsche Schulsystem durchlaufen haben (Bildungsinländer) verstärkt zu erschließen und aktiv dazu beizutragen,

dass mehr Jugendliche mit Migrationshintergrund bessere Schul- und Studienabschlüsse machen.

Integration durch Sprache – Die Integrationskurse des Bundes

Sprache ist Voraussetzung von Integration. Integration kann nur gelingen, wenn Zugewanderte mit den Lebensverhältnissen in Deutschland so weit vertraut gemacht werden, dass sie ohne Hilfe und Vermittlung Dritter in allen Angelegenheiten des täglichen Lebens selbstständig handeln können. Zu diesem Zweck führt der Bund mit den seit dem 1. Januar 2005 gesetzlich eingeführten Integrationskursen erstmals einheitliche Sprach- und Orientierungskurse für Zuwanderer durch. Sie sind vom Umfang her gesehen die größte integrationspolitische Einzelmaßnahme des Bundes. Gleichzeitig wurde ein bundesweites System der zielgerichteten individuellen Begleitung des Integrationsprozesses aufgebaut. Die Nachfrage nach den Kursen ist hoch. Innerhalb der ersten zwei Jahre haben knapp 250.000 Personen einen Integrationskurs besucht, mehr als die Hälfte davon leben schon länger in Deutschland. Eine im Dezember 2006 vorgelegte Evaluation der Integrationskurse hat zugleich Vorschläge zur qualitativen Verbesserung der Integrationskurse entwickelt. Mit der Evaluation der Kurse ist das Sprachniveau B1 des Gemeinsamen Europäischen Referenzrahmens für Sprachen als Mindestvoraussetzung für einen erfolgreichen weiteren Integrationsprozess bestätigt worden. Ziel muss sein, dass weit mehr Teilnehmerinnen und Teilnehmer als bisher dieses Niveau erreichen.

Eine wesentliche Voraussetzung, um die Wirksamkeit der Kurse zu erhöhen, ist daher die stärkere Ausrichtung der Integrationskurse auf den Erfolg der Teilnehmenden. Um möglichst allen den erfolgreichen Abschluss zu ermöglichen, werden die Stundenkontingente bedarfsgerecht ausgeweitet und das Kursangebot qualitativ verbessert. Hierzu gehört auch eine qualifizierte Kinderbetreuung im Rahmen der Integrationskurse, insbesondere bei Eltern- und Frauenintegrationskursen.

- Der Bund verpflichtet sich dazu, das Angebot an Integrationskursen zeitnah und flächendeckend auszubauen. Insbesondere wird er prüfen, inwieweit die Handlungsansätze zur Steigerung des Kurserfolgs, zur Qualifikation der Lehrkräfte, zur Optimierung des Kursmanagements, eines zielführenden Finanzierungssystems und zur Nachhaltigkeit der Integrationskurse in das Sprachkurssystem überführt werden können.
- Der Bund verpflichtet sich entsprechend der Konzeption der migrationsspezifischen Beratungsdienste, auf eine stärkere Kooperation zwischen Migrationserstberatung bzw. Jugendmigrationsdiensten und Sprachkursträgern hinzuwirken.

- Der Bund plant, die Wirksamkeit und Nachhaltigkeit der Integrationskurse auf repräsentativer Basis zu messen.

Integration in Ausbildung und Erwerbsleben

Der Bund legt in seiner Arbeitsmarktpolitik einen besonderen Schwerpunkt auf integrationsfördernde Maßnahmen.

Bildung und Ausbildung sind zentrale Faktoren für die gesellschaftliche Integration von Migrantinnen und Migranten. Sie entscheiden mit über gleichberechtigte Teilhabe am politischen, kulturellen und wirtschaftlichen Leben und somit auch über Beschäftigungschancen und die Höhe des Einkommens. Um den Zugang junger Menschen mit Migrationshintergrund zu Ausbildung und Beruf zu verbessern, wird der Bund seine Aktivitäten weiter bündeln. Er setzt sich dafür ein, das Berufswahlspektrum zu erweitern, öffentliche Unterstützungsangebote passgenau einzusetzen und zielgruppenorientiert weiter zu entwickeln. Er forciert insbesondere Maßnahmen, die die Zahl der Ausbildungsmöglichkeiten für Jugendliche mit Migrationshintergrund erhöhen. Hierzu wird der Bund unter anderem

- gemeinsam mit den Partnern des Ausbildungspaktes das Engagement zur beruflichen Integration von bildungs- und ausbildungswilligen jungen Menschen mit Migrationshintergrund intensivieren,
- mit dem „Sonderprogramm des Bundes zur Einstiegsqualifizierung Jugendlicher (EQJ-Programm)“ die Bemühungen der Partner im Ausbildungspakt flankieren und das erfolgreiche Programm auf 40.000 Plätze aufstocken und verlängern. Gerade für junge Menschen mit Migrationshintergrund hat sich EQJ als Brücke in Ausbildung erwiesen.
- die Initiative „Aktiv für Ausbildungsplätze“ gemeinsam mit dem Deutschen Industrie- und Handelskammertag (DIHK) und deutsch-ausländischen Unternehmerverbänden durchführen mit dem Ziel, bis zum Jahr 2010 bis zu 10.000 neue Ausbildungsplätze in Unternehmen mit Inhaberrinnen und Inhabern ausländischer Herkunft zu gewinnen,
- mit dem Ausbildungsstrukturprogramm JOBSTARTER, einschließlich der „Koordinierungsstelle Ausbildung in ausländischen Unternehmen“ (KAUSA), einen Beitrag zur Unterstützung der regionalen Ausbildungsangebote und zur Verbesserung der Ausbildungssituation zu leisten, von der besonders Jugendliche mit Migrationshintergrund profitieren,

- sich in seinem eigenen Zuständigkeitsbereich der öffentlichen Verwaltungen und Betriebe für eine Erhöhung der Zahl von Auszubildenden mit Migrationshintergrund einsetzen,
- die Förderung ausländischer Auszubildender mit Berufsausbildungsbeihilfe und BAföG ausweiten, insbesondere für Jugendliche mit Aufenthaltsrecht und Bleibeperspektive,
- jungen Frauen mit Migrationshintergrund, denen Vorbilder bei der beruflichen Orientierung oft fehlen, beispielsweise mit dem Projekt „network.21“ ein Mentoringprogramm zur individuellen Arbeitsmarkt- und Berufsorientierung anbieten.

Über den Erfolg in wesentlichen Bereichen der Integration wird auf dem Arbeitsmarkt entschieden. Integration gelingt am besten dort, wo Menschen aus Zuwandererfamilien aktiv im Erwerbsleben stehen. Wirtschaft und Verwaltung werden künftig vermehrt auf Personen mit Migrationshintergrund und gezielt auf Personal mit spezifischen sprachlichen und interkulturellen Kenntnissen angewiesen sein. Eine deutliche Verbesserung der Arbeitsmarktintegration ist daher sowohl aus sozial- und gesellschaftspolitischen als auch aus volkswirtschaftlichen Gründen dringend geboten. Die Beschäftigungschancen von Migrantinnen und Migranten müssen verbessert, arbeitsmarktpolitische Maßnahmen und Angebote zur Beratung, Information und Kommunikation an ihre Bedürfnisse angepasst und ihre betriebliche Integration gezielt gefördert werden.

- Das Beratungs- und Informationsnetzwerk „Integration durch Qualifizierung“ (IQ) entwickelt im Auftrag der Bundesregierung und in Zusammenarbeit mit der Bundesagentur für Arbeit und nicht-staatlichen Trägern neue Strategien zur Verbesserung der Arbeitsmarktsituation von Migrantinnen und Migranten, Aussiedlerinnen und Aussiedler sowie anerkannten Flüchtlingen. Nach Abschluss der laufenden Evaluierung wird der Bund prüfen, inwieweit erfolgreiche Handlungsansätze und Instrumente in das Regelsystem der aktiven arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen überführt und verstetigt werden können.
- Der Bund wird sich weiterhin für die Ausbildung, Integration und Förderung von Bewerbern aus allen Bevölkerungsgruppen einsetzen, um umfassende Chancengleichheit zu gewährleisten.
- Der Bund ist sich seiner Rolle als Arbeitgeber bewusst. Er wird im Rahmen seiner Möglichkeiten auch den Anteil des Personals mit Migrationshintergrund nach Eignung, Leistung und Befähigung erhöhen. Er strebt an, dass dabei sprachliche und interkulturelle Kompetenzen angemessen berücksichtigt werden.

- Der Bund unterstützt die Initiative der deutschen Wirtschaft „Diversity als Chance – Die Charta der Vielfalt der Unternehmen in Deutschland“. Er wird dazu eine Kampagne und Wettbewerbsreihe „Vielfalt am Arbeitsplatz/Vielfalt als Beschäftigungsressource“ durchführen, die darauf zielt, die Arbeitsmarkt- und Ausbildungsintegration von Migrantinnen und Migranten und ihre Berücksichtigung in der betrieblichen und öffentlichen Einstellungs- und Personalpolitik zu verbessern.
- Der Bund wird mit der Umsetzung des ESF-Bundesprogramms für die Förderperiode 2007 bis 2013 ein besonderes Augenmerk auf migrationspolitische Aspekte richten und den Nationalen Integrationsplan durch eine Reihe zusätzlicher Maßnahmen unterstützen.
- Die berufsbezogene Förderung der deutschen Sprache im Rahmen des ESF-Programms wird ab Mitte 2007 ausgeweitet. Sie soll die Integrationskurse des Bundes arbeitsmarktbezogen ergänzen und steht künftig allen Personen mit Migrationshintergrund zur Verfügung.

Integration in der Wissenschaft

Das deutsche Wissenschaftssystem – Hochschulen und Forschungsorganisationen – steht in vielen Bereichen für gelingende Integration. Wissenschaft lebt von Weltoffenheit und kooperativem Wettbewerb. In Deutschland sind die mehr als 180.000 ausländischen Studierenden und hochqualifizierten Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler willkommen.

- Der Bund unterstützt die Integration in der Wissenschaft, damit weltweit die Besten gewonnen werden und Deutschland als Studienstandort und als Land der Ideen international gut positioniert ist.
- Der Bund setzt auf die verstärkte Förderung begabter und hochbegabter Bildungsinländerinnen und -inländer und Ausländerinnen und Ausländer im Studium und in der Wissenschaft – vor allem durch Erweiterung der migrantenspezifischen Fördermöglichkeiten in der Ausbildungs- und Begabtenförderung.
- Der Bund unterstützt die Migrations- und Integrationsforschung.
- Der Bund begrüßt das Engagement der Länder, vor Ort zur Verbesserung des Studienerfolges ausländischer Studierenden und zu deren besserer Auswahl, Betreuung, Studienverlaufskontrolle und Beratung an Hochschulen beizutragen: er unterstützt diese Aktivitäten im Rahmen von Mittlerorganisationen.

- Der Bund wird die Förderung von Maßnahmen zur Qualifizierung zugewanderter Akademikerinnen und Akademiker für den Arbeitsmarkt fortführen und zielgruppenspezifisch weiterentwickeln.

Frauen und Mädchen

Fast die Hälfte der in Deutschland lebenden Menschen mit Migrationshintergrund sind Frauen und Mädchen. Daher muss die Integrationspolitik besonders auch die Frauen als Adressatinnen im Blick haben. Sie sind zugleich auch zentrale Stützen und Motoren für eine aktive Integrationspolitik. Migrantinnen kommt in ihrer Rolle als Mütter eine Schlüsselstellung für die Integration der nächsten Generation zu. Viele Mädchen mit Migrationshintergrund erbringen gute Leistungen in der Schule und beherrschen die deutsche Sprache. Trotzdem fehlt ihnen oftmals die Möglichkeit, ihre Potenziale nutzbringend einzusetzen. Der Bund wird seine Bemühungen fortsetzen, die Potenziale der Migrantinnen in ihren vielfältigen Lebensentwürfen zu stärken und die Frauen und Mädchen in ihren Möglichkeiten zur gesellschaftlichen und politischen Teilhabe zu unterstützen.

- Wesentliche Beiträge zur Integration von Frauen sind die Ausweitung der Stundenkontingente für die Integrationskurse für Eltern und Frauen, die Verpflichtung der Kursträger zum Nachweis einer qualifizierten Kinderbetreuung, die Verbesserung der Förderung ausländischer Auszubildender und Studierender durch Berufsausbildungsbeihilfe und BAföG sowie die Prüfung von Erleichterungen bei der Berufsausübung wie etwa im Falle der Erteilung der Approbation.
 - Der Bund wird den Dialog mit Migrantinnen und Programme zur Stärkung der Migrantinnen und ihrer Partizipation in Staat und Gesellschaft fortsetzen sowie deren Organisationen künftig stärker in die Planung und Durchführung von Vorhaben einbeziehen.
- Zwangsverheiratungen zerstören Lebensperspektiven und verletzen die Betroffenen auf schwerwiegende Weise in ihren Menschenrechten. Der Bund wird fortfahren, Zwangsverheiratungen zu bekämpfen und den Betroffenen zu helfen. Dazu sind vor allem eine verbesserte Information und Aufklärung über Menschen- und Frauenrechte und über Zwangsverheiratung notwendig sowie sichere Zufluchtsorte.
- Der Bund wird im Rahmen seiner Zuständigkeiten mit einer Online-Beratung für Betroffene und professionell Helfende ein niedrigschwelliges Beratungsangebot als Modellprojekt erproben.

- Der Bund wird zeitnah die empirische Erkenntnislage zu Umfang und Ausmaß von Zwangsverheiratung verbessern
- Der Bund wird seinen Beitrag leisten, um zur Sicherung von Zufluchtstätten in erforderlicher Zahl, zu einer verlässlichen Vernetzung zwischen den Beratungsstellen in Bund und Ländern und zur gesicherten Finanzierung der Hilfen zu kommen.

Integration vor Ort

Integration findet vor Ort statt. Das unmittelbare Wohnumfeld hat eine zentrale Funktion im Integrationsprozess. Es ist Lebensmittelpunkt und Kontaktfeld für die Zugewanderten und die einheimische Bevölkerung. Für das soziale Zusammenleben und die Chancen der Integration sind daher die Lebensbedingungen vor Ort, die Gestaltung des Wohnumfeldes und die öffentlichen und privaten Infrastrukturangebote wichtige Rahmenbedingungen.

Der Bund würdigt ausdrücklich die Integrationsleistungen der Kommunen. Sie haben Integration als wichtige Zukunftsaufgabe erkannt und vielfach frühzeitig kommunale Handlungskonzepte entwickelt. Der Beitrag der kommunalen Spitzenverbände zum Nationalen Integrationsplan zeigt, dass die Städte, Kreise und Gemeinden ihren Gestaltungsauftrag wahrnehmen und bereit sind, ihr großes Potenzial zur Integration von Menschen aus Zuwandererfamilien einzusetzen. Es besteht Einigkeit, dass Integration ein Anliegen der gesamten Kommune ist und fachübergreifende Gesamtkonzepte notwendig sind.

Besonderer Handlungsbedarf besteht in benachteiligten Stadtteilen, in denen häufig auch viele Zugewanderte leben. Zentrales Handlungsinstrument für die Verbesserung der Wohn- und Lebensbedingungen in solchen Wohnquartieren ist das Bund-Länder-Programm „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – Soziale Stadt“. Die Förderung der bundesweit 450 Stadtteile in fast 300 Gemeinden kombiniert bauliche Investitionen mit ergänzenden Maßnahmen zur Verbesserung der sozialen Lebenslagen der Quartiersbewohnerinnen und -bewohner.

- Der Bund stellt für Maßnahmen im Programm „Soziale Stadt“ jährlich Finanzhilfen zur Verfügung. Er finanziert ein Drittel des Programmvolumens, Länder und Kommunen zusammen die weiteren zwei Drittel. Mit diesem Programm wird auch die Integration von Migrantinnen und Migranten unterstützt. Dabei können aus Mitteln des Programms in Modellvorhaben zusätzliche Maßnahmen zur sozialen Integration gefördert werden. Die Förderung soll fortgeführt und insgesamt auf dem derzeitigen Niveau verstetigt werden.

- Der integrierte sozialräumliche Ansatz des Programms „Soziale Stadt“ erfordert die fachübergreifende Bündelung von Fachpolitiken und Maßnahmen. Das Zusammenwirken der Beteiligten erfolgt auch auf Bundesebene durch Programmkoordination und einen breiten Informationstransfer über bestehende Handlungsmöglichkeiten und Förderungen.

- Darüber hinaus führt der Bund das Programm „Beschäftigung, Bildung und Teilhabe vor Ort“ in den Programmgebieten der Sozialen Stadt durch, in das Mittel des Europäischen Sozialfonds einfließen. Dadurch wird die gezielte sozialräumliche Bündelung mit Maßnahmen der Beschäftigungs- und Qualifizierungsförderung verstärkt. Es ist beabsichtigt, dieses Programm für die Förderperiode 2007 bis 2013 mit einem höheren Finanzvolumen weiterzuentwickeln.

- Monitoring und Evaluation werden im Programm „Soziale Stadt“ auch im Hinblick auf Integrationsmaßnahmen als feste Bestandteile des förderfähigen Stadtteilentwicklungskonzepts verankert. Der Erfahrungsaustausch u. a. über die Transferstelle des Programms „Soziale Stadt“ wird verstärkt.

- Im Modellprogramm „Migration/Integration und Stadtteilpolitik“ des Experimentellen Wohnungs- und Städtebaus der Bundesregierung werden weiterführende städtebauliche Strategien und Handlungsansätze zur Förderung der Integration von Migrantinnen und Migranten in der Praxis begleitet und erprobt.

Kulturelle Integration

Kultur ist eine wesentliche Grundlage unseres Zusammenlebens und verbindet Menschen unterschiedlicher Herkunft. Die Gestaltung der Zuwanderungsgesellschaft ist auch eine kulturelle Herausforderung. Dabei ist der angemessene Umgang mit kultureller Vielfalt eine notwendige und von vielen noch zu erlernende Kompetenz. Der Bund intensiviert seine Aktivitäten zur kulturellen Integration von Zugewanderten und legt einen Schwerpunkt auf die kulturelle Bildung. Zur Unterstützung der kulturellen Integration wird der Bund unter anderem

- eine interministerielle Arbeitsgruppe „Kultur und Integration“ einsetzen, um das Thema als ressortübergreifende Schwerpunktaufgabe zu behandeln.
- den Gedanken der Integration in seine Fördergrundsätze aufnehmen und diesen Zielen, wo er selbst Träger von kulturellen Projekten ist, Rechnung tragen.

- beim International Council of Museums (ICOM) die Gründung einer Arbeitsgemeinschaft „Museum – Migration – Kultur – Integration“ anregen.
- im Rahmen der halbjährlich stattfindenden Deutsch-Französischen Ministerräte und im Rahmen des „Europäischen Jahrs für den interkulturellen Dialog 2008“ den Erfahrungsaustausch und die Regierungskooperation mit Frankreich und Großbritannien zu kulturpolitischen Maßnahmen der Integration und kulturellen Bildung intensivieren.

Integration durch Sport

Sport trägt in großem Maße dazu bei, dass sich Menschen unterschiedlicher Herkunft freundschaftlich und fair begegnen. Sport wirkt als Integrationsmotor.

Die Sportvereine und -verbände leisten bereits seit vielen Jahren ganz selbstverständlich einen großen Beitrag zur Integration von Zugewanderten. Der Bund würdigt und unterstützt das große Engagement des Sports zur Integration von Menschen aus Zuwandererfamilien.

Sportangebote für Zugewanderte müssen für Zugewanderte sozial, kulturell, sprachlich und örtlich erreichbar und attraktiv sein. Zielgruppengerechte Angebote spielen vor allem für Mädchen und Frauen aus Zuwandererfamilien eine wichtige Rolle. Offene Angebote vor Ort bieten neben den Vereinen einen guten Einstieg.

- Der Bund finanziert seit 1989 das Programm „Integration durch Sport“. Durch das Programm konnten in den vergangenen 18 Jahren zahlreiche Erkenntnisse über die Integrationspotenziale des Sports gewonnen werden. Der Bund will auf diesen Erfahrungen aufbauen und die Wirksamkeit des Programms „Integration durch Sport“ in Zukunft noch erhöhen. Er wird hierzu eine umfassende wissenschaftliche Evaluierung des Programms durchführen.
- Daneben besteht eine große Anzahl anderer Integrationsprojekte im Sport. Um den Erfahrungsaustausch zwischen den unterschiedlichen Programmen zu erhöhen und die Vernetzung der Projekte zu fördern, wird der Bund eine Informationsplattform zur Dokumentierung der verschiedenen überregionalen und regionalen Angebote einrichten.
- Der Bund unterstützt die Anstrengungen des organisierten Sports zur interkulturellen Öffnung durch seine Öffentlichkeitskampagne „Forum Integration. Wir machen mit.“

Integration durch Medien

Medien prägen die öffentliche Wahrnehmung von Zugewanderten und wirken meinungsbildend in der Frage der Integration. Ihnen kommt deshalb eine besondere Verantwortung zu. Die öffentlichen und privaten Medien haben weitreichende Maßnahmen zur gesellschaftlichen Integration von Migrantinnen und Migranten ergriffen. Dafür gebührt ihnen ausdrücklich Dank. Eingedenk der Unabhängigkeit der Berichterstattung und Programmgestaltung sowie der medienpolitischen Zuständigkeit der Länder unterstützt der Bund die Medien in ihrem integrationspolitischen Beitrag, unter anderem durch folgende Maßnahmen.

- Der Bund unterstützt die Entwicklung integrativer und innovativer Programmformate für das Fernsehen im Rahmen von Ideenwerkstätten mit Produzentinnen und Produzenten, Programmplanerinnen und -entwicklern. Er kooperiert hierzu mit dem Grimme-Institut, der Civis-Medienstiftung, der Deutschen Welle und der Bundesinitiative Integration und Fernsehen.
- Der Bund prüft im Rahmen der Ernst-Reuter-Initiative des Auswärtigen Amtes die Förderung der Zusammenarbeit deutscher und türkischer Medien, etwa in Form von Workshops oder einer deutsch-türkischen Fernsehkonferenz von hochrangigen Programmverantwortlichen.

Integration durch bürgerschaftliches Engagement

Integration ist ohne die vielfältigen Aktivitäten der Zivilgesellschaft nicht möglich. Bürgerschaftliches Engagement schafft sozialen Zusammenhalt und wirkt als erfolgreicher Katalysator für Integration. Die konkrete Erfahrung, gleichberechtigt teilzuhaben und Gesellschaft mitgestalten zu können, ist identitätsstiftend und stärkt die eigene Handlungskompetenz. Das Engagement von Menschen aus Zuwandererfamilien in Vereinen, Verbänden, Organisationen und Institutionen der Aufnahmegesellschaft sowie in Migrantinnen- und Migrantenorganisationen bereichert unsere vielfältiger werdende Gesellschaft.

Engagement braucht aber auch Anerkennung und gezielte Förderung. Der Bund wird hierzu seine Politik stärker auf die Förderung gleichberechtigter Teilhabe von Migrantinnen und Migranten sowie von deren Organisationen ausrichten.

- Er wird eine angemessene Mitwirkung von Migrantinnen und Migranten bzw. entsprechender Organisationen gewährleisten, und zwar im Rahmen von Bundesprogrammen, vom Bund geförderten Infrastruktur- und Netzwerkprojekten, von Ausschreibungen sowie bei der Besetzung von Beiräten und Fachgremien.

- Er wird die stärkere interkulturelle Öffnung und Vernetzung zu einem Förderkriterium für Infrastrukturprojekte gestalten bzw. in Fördervereinbarungen verankern. Institutionell geförderte Einrichtungen sollen angehalten werden, ihre Personalentwicklungskonzepte und Projektmaßnahmen für die gleichberechtigte Beteiligung von Migrantinnen und Migranten zu öffnen.
- Gleichberechtigte Teilhabe zu gewährleisten ist ein Prozess, der vor allem die Unterstützung und Qualifizierung von Migrantenorganisationen erfordert. Der Bund wird fachliche Hilfe für Migrantenorganisationen als Träger von Projekten anbieten und hierfür die Bildung von Netzwerken von Migrantenorganisationen unterstützen.

Beitrag der Länder zum Nationalen Integrationsplan

Gemeinsam für mehr Integration

Im Bewusstsein um die hohe Bedeutung von Integration für den Zusammenhalt und die Zukunftsfähigkeit unserer Gesellschaft legen die Länder ihren gemeinsamen Beitrag zum Nationalen Integrationsplan vor. Die Länder haben in den zurückliegenden Jahren integrationspolitische Gesamtkonzepte und Leitlinien beschlossen, die ihre vielfältigen Einzelmaßnahmen bündeln und aufeinander abstimmen. Sie haben dabei auch Diskussionsprozesse auf Landes- und kommunaler Ebene angestoßen und gestaltet, an denen Zuwanderinnen und Zuwanderer sowie gesellschaftliche Gruppen und Organisationen beteiligt waren und sind.

Die Länder danken der Bundeskanzlerin für die Initiative zum Nationalen Integrationsplan. Mit der Einladung zum Integrationsgipfel am 14. Juli 2006 ist ein von allen staatlichen Ebenen und der Zivilgesellschaft geführter Diskussionsprozess eingeleitet worden, den es in dieser Breite und Intensität bisher in Deutschland nicht gegeben hat.

Dieser Dialog hat zu einer verbesserten Verständigung über die Ziele und zentralen Inhalte der Integrationspolitik geführt. Dabei spielen die Einbeziehung der Zugewanderten und ihrer Organisationen in die Arbeit der Arbeitsgruppen und deren aktive Beteiligung eine wesentliche Rolle. Ihr Engagement hat in besonderer Weise die Arbeit am Nationalen Integrationsplan geprägt.

Die Länder sprechen allen Teilnehmerinnen und Teilnehmern der Arbeitsgruppen ihren Dank und ihre Anerkennung für die geleistete Arbeit aus. Die Länder werden die Abschlussberichte der Arbeitsgruppen für die weitere Gestaltung ihrer Integrationspolitik nutzen und den eingeschlagenen Weg des Dialogs aktiv fortsetzen.

Bund, Länder und Kommunen tragen in der Integrationspolitik gemeinsam Verantwortung. Weder der Bund noch die Länder oder Kommunen allein können eine erfolgreiche Integrationspolitik gewährleisten. Nur die Kooperation von Bund, Ländern, Kommunen und Zivilgesellschaft sowie die Vernetzung der Angebote bieten Gewähr für eine effektive, praxisnahe und bürgerorientierte Integrationspolitik.

Die Länder stellen sich ihrer Verantwortung für das Gelingen von Integration in der Zusammenarbeit mit dem Bund, den Kommunen und der Zivilgesellschaft. In allen Ländern wird Integrationspolitik als zentrale gesellschaftliche Zukunftsaufgabe für die Bundesrepublik Deutschland verstanden.

Integration findet vor Ort statt. In den Gemeinden, Städten und Stadtteilen entscheidet sich, ob die Integration von Menschen mit Zuwanderungsgeschichte gelingt. Hier werden Chancen und Probleme sichtbar. In den Kommunen liegt die Basis für ein friedliches und gleichberechtigtes Miteinander aller am Gemeinwesen Beteiligten. Die Länder würdigen die vielfältigen Leistungen, die die Kommunen bereits erbracht haben und werden deren Weiterentwicklung gemeinsam mit ihnen gestalten. Der Beitrag der Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände zum Nationalen Integrationsplan zeigt, dass die Kommunen sich ihrer Verantwortung bewusst und bereit sind, ihre Gestaltungspotentiale zur Integration von Menschen mit Migrationshintergrund auch weiterhin einzusetzen. Die Länder erwarten, dass der Beitrag der Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände Bestandteil des Nationalen Integrationsplans wird.

Übereinstimmend sind die Länder der Auffassung, dass Integrationspolitik konsequent als Querschnittsaufgabe verstanden und entsprechend organisiert und koordiniert werden muss. Integrationspolitik ist mehr als die Summe fachpolitischer Maßnahmebündel. Integration betrifft alle Bereiche der Landespolitik und muss in allen Ressorts wahrgenommen wer-

den. Die Länder haben in den zurückliegenden Jahren auf die gewachsene Bedeutung der Integration mit der Anpassung ihrer Verwaltungsstrukturen reagiert.

Die Länder bekennen sich einvernehmlich zu einem umfassenden Verständnis von Integrationspolitik. Sie werden sich weiterhin der Aufgabe stellen, die bestehenden vielfältigen Einzelmaßnahmen zur Integrationsförderung besser aufeinander abzustimmen, in schlüssige Gesamtkonzepte einzubetten und Verantwortlichkeiten klar festzulegen. Dabei gilt für die Länder das Prinzip „Einheit im Ziel – Vielfalt der Wege“.

In den 16 Ländern gibt es im Hinblick auf die Zuwanderung und die sich daraus ergebenden Anforderungen an die Integration unterschiedliche politische, soziale und infrastrukturelle Gegebenheiten, aus denen sich eine Vielfalt von integrationspolitischen Ansätzen entwickelt hat.

Integrationspolitik beinhaltet zwei große unterschiedliche Aufgabenkomplexe. Die eine große Aufgabe, der sich alle Länder stellen, liegt darin, in Deutschland Weltoffenheit, Toleranz und ein friedliches Miteinander zu festigen. Die andere liegt vor allem für die westdeutschen Länder in der nachholenden Integration. Hier lebt die überwiegende Mehrheit der Menschen mit Migrationshintergrund, darunter viele Familien aus bildungsfernen Schichten der früheren „Gastarbeiter“-Anwerbeländer. Für deren Zukunftschancen, die ihrer Kinder und damit unseres Landes sind erhebliche Anstrengungen vor allem in der Bildungs-, Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik erforderlich.

Zwischen den Ländern bestehen Unterschiede sowohl im Hinblick auf die Größe der zugewanderten Bevölkerung und ihre Zusammensetzung als auch im Hinblick auf die vorhandene integrationspolitische Infrastruktur und die integrationspolitischen Maßnahmen. Diese Spannweite und Vielfalt ist ein Ergebnis und eine Stärke des föderalen Aufbaus der Bundesrepublik Deutschland. Gleichwohl haben sich die Länder auf gemeinsame Eckpunkte der Integrationspolitik geeinigt und hierzu am 7. Juli 2006 eine Entschließung im Bundesrat gefasst. Unterschiede bestehen auch hinsichtlich der Begrifflichkeiten, die in den Ländern Verwendung finden. Alle Länder setzen sich dafür ein, dass die vielschichtige Zuwanderungswirklichkeit auch sprachlich abgebildet wird und man nicht mehr alleine auf die Unterscheidung zwischen Ausländern und Deutschen zurückgreift. Die Länder sind bestrebt, eine Bezeichnung zu finden, die sowohl den Aspekt der Herkunft als auch den der Zugehörigkeit beinhaltet. Je nach Land wird mit den Begriffen „Zuwanderinnen/Zuwanderer“, „Menschen mit Migrationshintergrund“ oder „Menschen mit Zuwanderungsgeschichte“ gearbeitet. In die-

sem Positionspapier finden diese Begriffe synonym Verwendung.

Die Länder halten neben der engen Zusammenarbeit mit dem Bund und der Zivilgesellschaft die Verstärkung des Dialogs zwischen den Ländern für unabdingbar. Sie verfolgen damit das Ziel, die jeweiligen Erfahrungen mit guter wie mit misslingender Praxis auszutauschen und dort, wo es sinnvoll und möglich ist, gemeinsame Strategien zu entwickeln.

Deshalb verpflichten sich die Länder, nach der gemeinsamen Arbeit am Nationalen Integrationsplan ihre Zusammenarbeit weiter auszubauen und einen regelmäßigen Austausch über Programme und Maßnahmen der Integrationspolitik im Sinne von „guter Praxis“ sicherzustellen.

Die für Integration zuständigen Ministerinnen und Minister/Senatorinnen und Senatoren der Länder werden im Zuge der Umsetzung des Nationalen Integrationsplans und zur Erörterung aktueller integrationspolitischer Fragen auch künftig zusammenkommen. Sie beauftragen die Länder Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein, im 1. Quartal 2008 zu einer entsprechenden Zusammenkunft einzuladen, in der neben der Vorstellung guter Praxis aus den 16 Ländern auch Form und Verfahren der zukünftigen Zusammenarbeit besprochen werden.

Die Verantwortung für Integration ist in den Ländern unterschiedlich ressortiert. Unabhängig davon bestehen in Bezug auf die administrative Organisation der Integrationspolitik zwischen den Ländern Parallelen. In vielen Ländern sind koordinierende Gremien (Kabinettsausschuss, Staatssekretärsausschuss, Interministerielle Arbeitsgruppe Integration) gebildet worden, die die bessere Verzahnung und Steuerung der Aktivitäten der betroffenen Ressorts sicherstellen sollen.

Über die interministerielle Vernetzung hinaus sind in mehreren Ländern unterschiedlich zusammengesetzte Beiräte tätig, die unter Beteiligung der Landesregierungen Vertreterinnen und Vertreter der Zivilgesellschaft – unter anderem aus Wirtschaft, Gewerkschaften, Wissenschaft, Freier Wohlfahrtspflege, Kirchen und Religionsgemeinschaften, Migrantenselbstorganisationen etc. – in einen strukturierten Dialogprozess einbinden.

Darüber hinaus sind in einigen Ländern Beauftragte für Integration, Ausländer und Aussiedler tätig. Zum Teil werden die auf Landesebene gebildeten Dachorganisationen der kommunalen Ausländer- oder Integrationsbeiräte finanziell unterstützt, zum Teil sollen die existierenden Partizipationsmöglichkeiten für Zuwanderinnen und Zuwanderer in Ausländer- oder Integrationsbeiräten weiterentwickelt werden, um Beteiligung zu fördern und eine bessere Einbindung in die kommunalen Strukturen zu erreichen.

Eine Feststellung der und Empfehlungen für die Weiterentwicklung der vielen durchgeführten integrationspolitischen Programme und Maßnahmen werden im Rahmen des bundesweiten Integrationsprogramms nach § 45 Aufenthaltsgesetz erarbeitet, in dem die Länder aktiv mitarbeiten.

Integration ist nach Überzeugung der Länder kein einseitiger Prozess der Anpassung, sondern setzt die Bereitschaft zum ehrlichen Dialog auf Seiten der Zuwanderinnen und Zuwanderer und der aufnehmenden Gesellschaft voraus. Die Länder verstehen unter Integration weit mehr als ein freundliches Nebeneinander von Menschen. Integration setzt eine Kultur des gegenseitigen Respekts voraus.

Dabei gilt der Grundsatz des Förderns und Forderns. Dies bedeutet, dass sich Zugewanderte und ihre Familien mit ihren Fähigkeiten und Potenzialen für ihre Teilhabe einsetzen und dazu Integrationsangebote annehmen. Sie erhalten ihrerseits Solidarität und Unterstützung der Aufnahmegesellschaft, wenn sie sich aus eigener Kraft nicht ausreichend helfen können.

Die Länder sehen die größten Hemmnisse für gelingende Integration in den fehlenden Kenntnissen der deutschen Sprache, einer sozialräumlichen Segregation und im Rückzug in eigenethnische Strukturen. Die Folgen sind Schwierigkeiten in der Schule, bei der Ausbildung, hohe Arbeitslosigkeit sowie ein Erstarken integrationsfeindlicher, zum Teil religiös motivierter Strömungen.

Die Länder stimmen darin überein, dass Integrationspolitik nicht nur eine staatliche Aufgabe ist, sondern auf die aktive Mitarbeit der Organisationen der Zivilgesellschaft ebenso angewiesen ist wie auf die individuelle Bereitschaft zur Integration bei den Zugewanderten.

Die Länder erwarten von allen Menschen in diesem Land ein klares Bekenntnis zum Grundgesetz und den Verfassungen der Länder sowie die Akzeptanz der in unserem Land geltenden Grundrechte und Grundwerte, insbesondere Demokratie, Rechtsstaat, die Wahrung der Menschenwürde, Selbstbestimmung und die Gleichberechtigung von Frau und Mann.

Integration kann nur dann gelingen, wenn sich auch die staatlichen und gesellschaftlichen Institutionen den Zugewanderten öffnen und der Zuwanderungsrealität Rechnung tragen. Die Länder streben deshalb die interkulturelle Öffnung ihrer Verwaltung an, zu der sowohl Qualifizierungsmaßnahmen für alle öffentlich Bediensteten als auch Bemühungen zur Erhöhung des Anteils von Menschen mit Migrationshintergrund gehören (siehe auch S. 27 „Länder als Arbeitgeber“).

Die Länder legen übereinstimmend einen besonderen Schwerpunkt auf Bildung und den frühzeitigen Erwerb der deutschen Sprache bereits im Elementarbereich.

Die Länder werden integrative Sprachförderkonzepte inhaltlich weiterentwickeln. Dazu gehört auch eine möglichst frühzeitige Feststellung des Sprachstandes für alle Kinder.

Gerade in den letzten Jahren ist in allen Ländern das Bewusstsein der Öffentlichkeit für die integrationspolitischen Herausforderungen gewachsen, die mit der Entwicklung hin zu religiöser Vielfalt in der Bevölkerung verbunden sind. Die Länder sind sich der besonderen Verantwortung bewusst, die in ihrer Kulturhoheit gründet. Sie streben daher einen strukturierten und kontinuierlichen Dialog insbesondere mit Organisationen der Muslime an.

Die Länder leisten unter hohem finanziellem Einsatz erhebliche Anstrengungen und bieten viele allgemeine und spezifische Integrationshilfen an. Nach übereinstimmender Auffassung der Länder ist die vorhandene Infrastruktur leistungsstark und trägt maßgeblich zur Verbesserung der Integration der Menschen mit Zuwanderungsgeschichte bei.

Im Folgenden legen die Länder ihre gemeinsamen Positionen zu den wesentlichen Handlungsfeldern der Integrationspolitik für den Nationalen Integrationsplan vor. Umfang und Zeitpunkt der Realisierung der hier genannten politischen Absichten und Maßnahmen stehen unter dem Vorbehalt der von den Landesparlamenten zur Verfügung gestellten Haushaltsmittel.

Integration vor Ort

Integration entscheidet sich vor Ort! Begegnungen von Menschen mit und ohne Migrationshintergrund finden in Nachbarschaften in den Städten und Gemeinden, Stadtvierteln und Quartieren statt. In den Kommunen zeigt sich, ob Integration gelingt oder misslingt. Erfolge der Integration – aber auch Probleme – sind hier am deutlichsten spürbar. Integration muss daher am Wohnort, in den örtlichen Verwaltungen, am Arbeitsplatz, in den Schulen, in den Kindertagesstätten und unter Mitwirkung der Zuwanderinnen und Zuwanderer gestaltet werden.

Sozialräumliche Entwicklung

Die Länder würdigen ausdrücklich die Kommunen als zentrale integrationspolitische Akteure. Kreisfreie Städte, Kreise und Gemeinden stellen sich mit großem personellem und finanziellem Engagement der Aufgabe der Integration. Dabei stellen die Län-

der fest, dass sich die Integrationserfordernisse in den verschiedenen Kommunen je nach gegebener Sozialstruktur sowie der Zahl und Zusammensetzung der zugewanderten Bevölkerung sehr unterschiedlich darstellen. Für das Gelingen der Integration ist die Bewältigung der Probleme sozialräumlicher Konzentration zugewanderter Menschen entscheidend. Besonders wichtig für die sozialräumliche Entwicklung sind die Programme der Europäischen Union, des Bundes und der Länder zur integrierten Stadtentwicklung. Hier werden die Länder darauf hinwirken, dass die verbesserten Fördermöglichkeiten noch stärker als bisher für Maßnahmen der Integration genutzt werden.

Integration durch Bildung

Bildung ist die wichtigste Ressource für gelingende Integration. Zum Kernbereich des staatlichen Erziehungs- und Bildungsauftrags gehört es, für alle Heranwachsenden das Recht auf allgemeine und berufliche Bildung zu sichern, die freie Entfaltung der Persönlichkeit zu fördern und die Kinder und Jugendlichen individuell und umfassend auf das gesellschaftliche und berufliche Leben vorzubereiten. Es besteht Einigkeit zwischen den Ländern, dass die Einlösung dieses Verfassungsauftrages gerade auch gegenüber Schülerinnen und Schülern mit Migrationshintergrund gewährleistet werden muss. Auf der Grundlage der bisherigen Beschlüsse der Jugend- und der Kultusministerkonferenz vertreten die Länder die nachfolgenden Positionen.

Frühzeitige Förderung in Kindertagesstätten

Die Länder haben sich bereits auf einen gemeinsamen Rahmen zur Ausformung und Umsetzung des Bildungsauftrages der Kindertageseinrichtungen im Elementarbereich verständigt. Dieser wird durch die in allen Ländern vorliegenden Bildungs- und Orientierungspläne auf Landesebene konkretisiert, ausgefüllt und erweitert. Innerhalb dieses gemeinsamen Rahmens gehen die Länder eigene, den jeweiligen Situationen angemessene Wege der Ausdifferenzierung und Umsetzung. Im Vordergrund der Umsetzungsbemühungen im Elementarbereich steht die Vermittlung grundlegender Kompetenzen und die Entwicklung und Stärkung persönlicher Ressourcen.

Sprachliche Bildung gehört wesentlich zur Erfüllung des Bildungsauftrages der Kindertageseinrichtungen. Sprachförderung setzt daher ganzheitlich und an den individuellen Bedürfnissen des Kindes an. Sie muss in die Auseinandersetzung des Kindes mit seiner Umwelt eingebunden sein, wenn sie erfolgreich sein will. Sie muss daher möglichst früh und regelmäßig beginnen sowie systematisch aufgebaut sein.

Frühzeitige Förderung in der Kindertagesstätte setzt ein quantitativ und qualitativ bedarfsgerechtes Betreuungsangebot voraus. Mit Blick auf die Sprachförderung streben die Länder an, das Thema sprachliche Bildung als Querschnittsaufgabe im Rahmen der dort geleisteten Bildungsarbeit in die Konzepte der Kindertagesstätten zu implementieren.

Gemeinsame oder eng aufeinander abgestimmte Bildungs- und Erziehungspläne für Kindertagesstätten und Grundschulen sind in allen Ländern bereits erarbeitet oder in der Erarbeitung. Die enge Abstimmung zwischen den Fördermöglichkeiten der Kindertagesstätte und den Erwartungen beim Eintritt in die Grundschule hat in den letzten Jahren erheblich zugenommen. Verfahren zur Sprachstandsfeststellung oder Beobachtungen zum Sprachstand vor der Einschulung und eine sich anschließende Förderung im Bedarfsfall werden zwischenzeitlich in allen Ländern durchgeführt bzw. sind in Planung. Die Länder streben zusätzliche Fördermaßnahmen für Einrichtungen an, die ganz überwiegend oder zu einem hohen Anteil von Kindern mit Migrationshintergrund besucht werden, um eine wirksame kompensatorische Sprachförderung zu ermöglichen.

Die Länder streben an, den Erfolg dieser Maßnahmen kontinuierlich zu prüfen und in einen Informationsaustausch auf der Grundlage länderbezogener Berichte im Rahmen der nationalen Berichterstattung einzutreten mit dem Ziel, Erkenntnisse über Beispiele guter Praxis zu gewinnen. Zur Umsetzung der sprachlichen Fördermaßnahmen ist eine Qualifizierung der Erzieherinnen und Erzieher unerlässlich. Die Länder prüfen gegenwärtig unterschiedliche Maßnahmen, dieses Qualifizierungsgebot umzusetzen. Sie verpflichten sich, ihre jeweiligen Entscheidungen in den regelmäßigen Informationsaustausch aufzunehmen.

Sprachförderung/Mehrsprachigkeit in den Schulen

Über die herausragende Bedeutung der deutschen Sprache als Unterrichts- und Verkehrssprache besteht Einigkeit. Es besteht ebenfalls Einigkeit darüber, allen Kindern, die Defizite in der deutschen Sprache aufweisen, die Förderung zukommen zu lassen, die ihnen eine gleichberechtigte Teilnahme an Unterricht und Bildung ermöglicht. Die Länder verstehen dies als Aufgabe aller Lehrerinnen und Lehrer und aller Fächer. Sie streben an, in ihrem jeweiligen Zuständigkeitsbereich dafür Sorge zu tragen, dass sprachunterstützende Maßnahmen in allen Schulformen und auf allen Schulstufen durchgeführt werden, wenn entsprechender Bedarf besteht. Gleichzeitig verpflichten sie sich, in den kommenden fünf Jahren die notwendigen Fortbildungsmaßnahmen anzubieten, die es allen Lehrkräften ermöglichen, ihren Sprachbildungsauftrag im Unterricht wahrzunehmen. Neben dem

Erwerb der deutschen Sprache erkennen die Länder die Bedeutung der Mehrsprachigkeit für alle Kinder und Jugendlichen an. Dies schließt die Herkunft- oder Familiensprachen der Kinder und Jugendlichen mit Migrationshintergrund ein. Es sind geeignete Maßnahmen zu identifizieren, die das Prinzip der Mehrsprachigkeit im Schulalltag angemessen verankern. Die Länder verpflichten sich, auf der Grundlage der nationalen Bildungsberichterstattung in einen kontinuierlichen Meinungsaustausch zur Förderung der Mehrsprachigkeit einzutreten.

Elternarbeit

Die Länder schätzen die Bedeutung der Elternarbeit zur Unterstützung integrativer Arbeit in der Schule hoch ein. Sie sind daran interessiert, dass gerade die Arbeit mit Eltern, die eine Zuwanderungsgeschichte aufweisen, verstärkt wird. Die Länder streben eine gemeinsame Erklärung zur Elternarbeit vor allem mit Migrantenverbänden an. Die Länder prüfen die Möglichkeit des Einsatzes und der Qualifizierung ehrenamtlicher mehrsprachiger Elternbegleiterinnen und Elternbegleiter als sprachliche und kulturelle Brücke zwischen Familien mit Migrationshintergrund, Kindertagesstätten und anderen Institutionen. Sie setzen sich für die Einführung systematischer und zielgerichteter Elternansprache und -information ein, die die Themen frühe Förderung, frühzeitiger Kindertagesstättenbesuch und Sprachentwicklung umfassen.

Ganztagsschulen

Ganztagsschulen ermöglichen mehr Zeit für Lernen, Bildung und Erziehung. In der Ganztagschule liegt insbesondere für Kinder aus sozial benachteiligten oder bildungsfernen Elternhäusern eine große Chance, sprachliche, kulturelle und soziale Defizite aufzuarbeiten. Die Länder legen in regelmäßigen Abständen einen statistischen Bericht über die Entwicklung der allgemein bildenden Schulen in Ganztagsform vor.

Die Länder werden das von der Bundesregierung finanziell unterstützte Ganztagschulprogramm im beschlossenen Umfang bis zum Jahre 2009 fortsetzen und den Anteil der Schulen mit ganztägigen Angeboten kontinuierlich erhöhen. Darüber hinaus verpflichten sie sich, über das Ganztagesangebot regelmäßig im Rahmen der Bildungsberichterstattung zu berichten.

Kooperation

Die Länder sprechen sich zur verbesserten Förderung der Kinder für die Kooperation von Kindertagesstätten und Schulen aus. Diese Zusammenarbeit soll Aufnahme in die Konzepte der Jugendhilfeeinrichtungen

und der schulischen Arbeit, zum Beispiel in Schulprogrammen, finden.

Verbesserung des Schulerfolgs und der Durchlässigkeit des Schulsystems

Unabhängig von den Unterschieden zwischen den Ländern ist die Anzahl der Wiederholer, der Schulabbrecher und der Schulabgänger ohne Abschluss an deutschen Schulen insgesamt zu hoch. Davon besonders betroffen sind Kinder und Jugendliche mit Migrationshintergrund und innerhalb dieser Gruppe wiederum die Jungen und jungen Männer. Die Länder sind sich seit den ersten Ergebnissen der PISA-Studie dieser Situation sehr bewusst und haben gemeinsame prioritäre Handlungsfelder entwickelt, um diesem Zustand abzuweichen. Kurzfristige Erfolge sind an dieser Stelle nicht zu erwarten, da hier auch eine mentale Umstellung von einer nur leistungsbezogenen auf eine auch den individuellen Förder- und Stütz aspekt stärker berücksichtigende Schulkultur greifen muss.

Die Länder werden die eingeleiteten Maßnahmen zur Verbesserung der Erfolgsquoten in ihren Schulen kontinuierlich auf ihre Wirksamkeit hin überprüfen und darüber im Rahmen der nationalen Bildungsberichterstattung regelmäßig berichten. Sie verfolgen gemeinsam das Ziel, innerhalb der kommenden fünf Jahre die Abbrecher- und Wiederholerquoten deutlich zu senken und die Angleichung der Quoten von Kindern und Jugendlichen mit Migrationshintergrund an den Gesamtdurchschnitt aller Schülerinnen und Schüler zu erreichen. Einzelne Länder werden dazu Zielvereinbarungen mit ihren Schulen schließen, andere werden andere Maßnahmen erproben. Über die Wirksamkeit dieser Maßnahmen tauschen sich die Länder regelmäßig aus. Gleichzeitig ist es gemeinsames Ziel aller, die Durchlässigkeit der bestehenden Schulsysteme aktiv zu fördern. Auch hier werden künftig die Übergangsquoten von Kindern und Jugendlichen mit Migrationshintergrund systematisch erfasst werden mit dem Ziel, ihre Zahlen an die des Durchschnitts aller anderen Kinder und Jugendlichen anzugleichen.

Schule als Ort der Integrationsförderung

Kindertagesstätten, Schulen und Hochschulen sind die Orte, an denen Integration am erfolgreichsten praktiziert wird. Dennoch vollzieht sich Integration nicht automatisch. Sie erfordert ein hohes Maß an Bereitschaft, Zeit, Anstrengungsbereitschaft und Offenheit von allen Seiten. Die Länder sind sich bewusst, dass Schulen mit einem hohen Anteil an Kindern und Jugendlichen mit Migrationshintergrund auch einen höheren Aufwand betreiben müssen, um Integrationsarbeit im erforderlichen Umfang leisten zu können. Es besteht deshalb Einigkeit, dass für diese Schulen auch spezifische Mittel bereitgestellt werden, sei es durch Senkung der Frequenzen, Erhöhung des

Lehrpersonals oder Unterstützung der Lehrkräfte durch sozialpädagogische Fachkräfte der Jugendhilfe. Diese Schulen benötigen besonders qualifiziertes Personal. Dem kann zum einen durch Kräfte, die über besondere interkulturelle Kompetenzen verfügen (z. B. Integrationslotsen), zum anderen durch eine Erhöhung des Anteils von Lehrkräften, Erzieherinnen und Erziehern oder Sozialarbeiterinnen und Sozialarbeitern mit Migrationshintergrund Rechnung getragen werden, sowie auch durch eine konsequente Fortbildung. Module zum Erwerb interkultureller Kompetenzen sind in den neuen Standards für die Ausbildung der Lehrkräfte bereits festgeschrieben. Die Länder werden die dort beschriebenen Maßnahmen zügig umsetzen.

Berufliche Bildung und berufsbildende Schulen

Jugendliche mit Migrationshintergrund haben große Schwierigkeiten beim Übergang in das duale Ausbildungssystem. Berufsorientierung in der allgemein bildenden Schule hat hier insbesondere die Aufgabe, starren, gender-bedingten Berufswahlentscheidungen zukunftsorientierte Alternativen entgegenzusetzen. In den berufsbildenden Schulen ist in besonderer Weise für die Ausbildung der Fach- und Berufssprache Sorge zu tragen. Die Länder schenken diesem Aspekt der berufsbezogenen Sprachförderung besondere Aufmerksamkeit. Sie werden den Umfang und die Wirksamkeit der bisher durchgeführten Maßnahmen ebenso überprüfen wie die Qualifizierung des Personals hinsichtlich der besonderen Herausforderungen in Klassen mit einem hohen Anteil an Jugendlichen mit Migrationshintergrund.

Die Länder sind sich bewusst, dass auch berufsbildende Schulen mit einem hohen Anteil jugendlicher mit Migrationshintergrund Unterstützung benötigen, um Integrationsarbeit im erforderlichen Umfang leisten zu können. Es besteht Einigkeit, dass auch für diese Schulen spezifische Mittel bereitgestellt werden, sei es durch Senkung der Frequenzen, Erhöhung des Anteils von Lehrkräften mit Migrationshintergrund oder die Unterstützung der Lehrkräfte durch Schulsozialarbeit oder durch Kräfte mit besonderen interkulturellen Kompetenzen, wie z. B. Integrationslotsen. Sprachfördermaßnahmen werden auch in den beruflichen Schulen angeboten, wenn der Bedarf besteht. Die Mehrsprachigkeit der Jugendlichen gewinnt in der Phase der Ausbildung eine besondere Bedeutung. Sie soll, wo immer dies möglich ist, berufsbezogen weiterentwickelt werden und zu einer Stärkung der Auszubildenden in ihren künftigen Arbeitsbereichen führen.

Erschließung wissenschaftlichen Nachwuchses

Deutschland steht im Wettbewerb um die „besten Köpfe“. Zur Sicherung und Weiterentwicklung des Ideenstandortes Deutschland sowie angesichts des demografischen Wandels müssen die Potentiale der hier aufgewachsenen Menschen mit Migrationshintergrund und der zugewanderten Hochqualifizierten noch besser erschlossen und gefördert werden. Dabei gilt es, das große Potential der Begabungen besser auszuschöpfen; Bildungsinländer sollen noch stärker für den Erwerb der Hochschulreife und zur Aufnahme eines Studiums motiviert werden.

Die Länder halten es außerdem für erforderlich, dass Studierende aus dem Ausland so unterstützt werden, dass ihre Erfolgsquoten verbessert werden. Dies betrifft sowohl Unterstützung beim Erlernen der deutschen Sprache und bei der Pflege der deutschen Sprachpraxis als auch Unterstützung durch Beratungs-, Betreuungs- und Coachingprogramme.

Kulturelle Bildung

Kulturelle Bildung unterstützt den Integrationsprozess. Die Länder begreifen es als besondere Chance, in der Zeit einer immer offeneren Weltgesellschaft im eigenen Land verschiedene Kulturen erleben zu können. Die Offenheit für die jeweiligen kulturellen Leistungen dient dem wechselseitigen Verständnis und Respekt. Dieser Gedanke muss in allen Feldern kultureller Bildung Eingang finden. Die Länder werden dies insbesondere in den Konzepten der staatlichen Bildungs- und Erziehungseinrichtungen berücksichtigen.

Integration in das Erwerbsleben

Für die gesellschaftliche Integration ist Erwerbstätigkeit von zentraler Bedeutung. Obwohl es sich bei der Arbeitsmarktpolitik überwiegend um eine Bundeszuständigkeit handelt, leisten die Länder hierzu auf vielfältige Weise ihren Beitrag.

Arbeitsmarktprogramme

Eine personen- und unternehmensorientierte Beschäftigungsförderung und Qualifizierung der Menschen mit Migrationshintergrund hat zum Ziel, eine effektive und passgenaue Vermittlung in den Ausbildungs- und Arbeitsmarkt zu ermöglichen. Die Länder begrüßen die Möglichkeiten, die der Europäische Sozialfonds zur beruflichen Integration eröffnet. Die Länder unterstützen die Integration in den Arbeitsmarkt im Rahmen ihrer Möglichkeiten insbesondere durch landesspezifische Arbeitsmarktprogramme.

Länder als Arbeitgeber

Die Länder sind sich auch ihrer Rolle als Arbeitgeber bewusst. Sie wirken im Rahmen ihrer Möglichkeiten darauf hin, den Anteil des Personals mit Migrationshintergrund unter Berücksichtigung von Eignung, Befähigung und Leistung zu erhöhen. Sie streben an, dass dabei Sprach- und interkulturelle Kompetenzen angemessen berücksichtigt werden.

Ausbildungschancen

Die Länder haben sich im „Nationalen Pakt für Ausbildung und Fachkräftenachwuchs“ verpflichtet, für ein verbessertes Übergangsmanagement von der Schule in den Beruf einzutreten, Ausbildungsreife und Berufsorientierung in der allgemein bildenden Schule angemessen vorzubereiten und hierbei insbesondere die Jugendlichen mit Migrationshintergrund bei ihrer Suche nach einem Ausbildungsplatz zu unterstützen. Dazu gehört der verstärkte Einbezug der Praxis in den Schulalltag und die Einrichtung von Praxis- bzw. Kooperationsklassen zur frühzeitigen Förderung leistungsschwacher Schülerinnen und Schüler.

Zur Qualifizierung und Vermittlung von Jugendlichen in Praktika, Ausbildung und Arbeitsmarkt werden Netzwerke und Kooperationen zwischen Verwaltung, Schulen, Jugendeinrichtungen, örtlichen Gewerbetreibenden, Arbeitsagenturen, Arbeitsgemeinschaften/Optionskommunen und anderen Akteuren (z. B. Migrantenselbstorganisationen, Unternehmensverbände von Zugewanderten und Medien) initiiert und unterstützt.

Anerkennung ausländischer Abschlüsse

Die Länder halten es für erforderlich, dass die von den Zugewanderten im Ausland erworbenen Schul-, Bildungs- und Berufsabschlüsse volkswirtschaftlich besser genutzt werden. Dies kann ggf. auch Teilaanerkennungen und gezielte Nachqualifizierungen einschließen.

Existenzgründungs- und Ausbildungspotentiale

Die Länder sehen bei den Menschen mit Migrationshintergrund große Potentiale zur Selbständigkeit und betrieblicher Existenzgründung. Sie wollen ihre Informations- und Beratungsangebote – dort wo das bislang noch nicht geschehen ist – stärker auf diese Zielgruppe ausrichten. Die Länder werden dafür werben, dass verstärkt Betriebe von Inhaberinnen und Inhabern mit Zuwanderungsgeschichte für die Ausbildung gewonnen werden.

Integrationskurse

Die Länder tragen im Rahmen ihrer Zuständigkeiten und Möglichkeiten zur Steigerung des Erfolgs der Integrationskurse bei. Sie unterstützen den Erfolg der Integrationskurse dadurch, dass sie auf eine verbesserte Zusammenarbeit von Ausländerbehörden, Arbeitsgemeinschaften/Optionskommunen, Integrationskurssträgern, den Regionalkoordinatoren des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge und der migrationspezifischen Beratungsdienste hinwirken.

Frühzeitige Teilnahme an Integrationskursen

Ihr erklärtes Ziel ist es, integrationsbedürftige Zugewanderte frühzeitig an die Integrationskurse heranzuführen. In die Netzwerkbildung sollen auch Kindertagesstätten, Schulen, Einrichtungen der Jugendhilfe und Einrichtungen im Sozialraum (Wohnungsunternehmen) eingebunden werden, damit auch „Altzugewanderte“ einen besseren Zugang zu Integrationskursen bekommen.

Nachhaltigkeit der Integrationskurse

Die Länder teilen die Auffassung, dass integrationskursergänzende Maßnahmen für die Nachhaltigkeit der Sprachförderung und insbesondere die Einbindung in den Arbeitsmarkt notwendig sind. Sie tragen im Rahmen ihrer Möglichkeiten zum Erfolg derartiger als Verbund- und Begleitprojekte bezeichneten Maßnahmen bei.

Frauen und Mädchen

Rechte stärken

Die Länder würdigen den Einsatz der vielen zugewanderten Frauen für die Integration in Familie, Beruf, Nachbarschaft und Gesellschaft. Sie erkennen die Leistungen an, die insbesondere die Mädchen mit Migrationshintergrund in Schule, Ausbildung und Beruf erbringen. Die Länder sehen die Chancen, die darin für die Mädchen selbst und die Gesellschaft liegen. Sie sehen deshalb ihre Aufgabe darin, Rechte und Chancen der Mädchen und Frauen auf volle gleichberechtigte Partizipation nachhaltig zu stärken. Die Länder unterstützen das Selbstbestimmungsrecht der Mädchen und Frauen. Sie stärken sie darin, ihre Potentiale auszuschöpfen.

Rechte schützen

Sofern Mädchen und Frauen in der Entfaltung ihrer Rechte und Potentiale, insbesondere auf freie Berufs- und Partnerwahl gehindert werden, sehen sich die Länder in der Verantwortung für geeignete Maßnahmen der Prävention, Krisenintervention und Unterstützung.

Gesundheit

Die Gesundheit steht im Mittelpunkt des persönlichen Interesses jedes Menschen. Das Gesundheitssystem steht für alle Bevölkerungsgruppen unabhängig von ihrer Herkunft offen. Dennoch nutzen bildungsferne und sozial schwächere Menschen mit Migrationshintergrund die Angebote der Gesundheitsvorsorge und der Gesundheitsversorgung weniger als andere.

Interkulturelle Öffnung

Die Länder setzen sich dafür ein, die Teilhabe von Menschen mit Migrationshintergrund am Gesundheitssystem auch durch dessen interkulturelle Öffnung zu verbessern. Insbesondere sollen der Zugang zu gesundheitlichen Angeboten, das Gesundheitswissen und die Gesundheitskompetenzen verbessert werden. Die Länder werden Projekte und Initiativen zum Abbau von Zugangsbarrieren unterstützen und mit Kooperationspartnern zielgruppenspezifische Angebote weiter entwickeln und umsetzen.

Dies gilt auch im Hinblick auf Angebote für zugewanderte Menschen mit Behinderungen.

Ältere Menschen mit Zuwanderungsgeschichte

Zugangsbarrieren abbauen

Die Anzahl und der Bevölkerungsanteil älterer Menschen mit Migrationshintergrund werden in Zukunft deutlich steigen. Gleichzeitig finden viele von ihnen keinen Zugang zu Angeboten für Seniorinnen und Senioren, zu Pflegediensten und -einrichtungen, obwohl die Angebote auch ihnen offen stehen.

Die Länder werden ihre Anstrengungen fortsetzen, den Zugang älterer Menschen mit Migrationshintergrund zu diesen Angeboten zu verbessern, zum Beispiel durch gezielte Information oder durch Förderung kultursensibler Arbeitsweisen in der Seniorenarbeit und der Pflege.

Integration durch bürgerschaftliches Engagement und gleichberechtigte Teilhabe

Der soziale Zusammenhalt moderner Gesellschaften kann durch wirtschaftliches Handeln auf Märkten einerseits sowie durch das Handeln von Politik und staatlicher Verwaltung andererseits allein nicht gewährleistet werden. Sozialer Zusammenhalt braucht die breit gefächerten Formen des bürgerschaftlichen Engagements. Die Arbeit der vielen zivilgesellschaftlichen Gruppen und Organisationen prägt in besonderer Weise das soziale Gefüge in den Ländern und Kommunen. Sie schafft die Voraussetzung für gelingende Integration.

Vor allem gemeinsames bürgerschaftliches Engagement von Menschen mit und ohne Migrationshintergrund fördert die gegenseitige Akzeptanz und den gesellschaftlichen Zusammenhalt. Bürgerschaftliches Engagement beruht auf freiwilliger Selbstverpflichtung, öffentlicher Verantwortungsübernahme und Vernetzung. Es wirkt identitätsstiftend und stärkt die individuelle Handlungskompetenz.

Die Länder sind sich einig, dass das freiwillige Engagement von und für Zugewanderte aller Altersgruppen in klassischen Vereinen, Verbänden, Kirchen und Religionsgemeinschaften sowie in den Migrantenselbstorganisationen in erheblichem Maße zur sozialen Stabilität beiträgt. Gemeinsames bürgerschaftliches Engagement von Menschen mit und ohne Migrationshintergrund ermöglicht es zugleich der Aufnahmegesellschaft mit zunehmender Vielfalt umzugehen und Veränderungen zu bewältigen.

Kultur der Anerkennung

Die Länder fördern eine Kultur der Anerkennung. Dies kann durch die Würdigung des herausragenden Engagements Einzelner ebenso erfolgen wie durch die Auszeichnung gelungener Integrationsprojekte. Weiterhin achten die Länder darauf, dass der Sachverstand engagierter Bürger auf dem Gebiet der Integration durch die Berufung in geeignete Gremien, wie zum Beispiel Landesintegrationsbeiräte oder Kommissionen, einbezogen ist.

Die Länder halten eine Öffnung zum interkulturellen Dialog bei Vereinen, Verbänden, Kirchen, Religionsgemeinschaften und Migrantenselbstorganisationen für notwendig.

Integration durch Sport

Die Länder sind sich einig darin, dass dem Sport eine herausragende Integrationskraft zukommt. Sie heben in ihren Integrationskonzepten und -leitlinien die Bedeutung des Sports nachdrücklich hervor. Sport vermittelt Teamgeist, Fairness und Akzeptanz. Er hilft, Vorurteile abzubauen und schafft Brücken zwischen Menschen unterschiedlicher sozialer und kultureller Herkunft. Sportliche Leistungen vermitteln soziale Anerkennung und vielfältige Erfolgserlebnisse. Die Sportförderung ist besonders geeignet, einen wirksamen Beitrag zur Bekämpfung von Gewalt und Rechtsextremismus zu leisten.

Sportförderung

Die Länder finanzieren insbesondere für den Breitensport den Bau, die Sanierung und Modernisierung von Sportstätten. Darüber hinaus unterstützen die Länder den Sport weiterhin in vielfältiger Weise, zum Beispiel durch Beteiligung bei der Förderung des Programms

„Integration durch Sport“. Die vorhandenen Strukturen der Integrationsförderung können von einer besseren Vernetzung mit den Sportvereinen erheblich profitieren. Diese Vernetzung wollen die Länder stärker vorantreiben.

Medien

Die Medien tragen eine hohe Verantwortung für den gesellschaftlichen Integrationsprozess. Sie wirken meinungsbildend auch für die Wahrnehmung von Zuwanderung und Integration. Sie bieten den gesellschaftlichen Gruppen eine Plattform und können Vorurteile bestätigen, aber auch aufklärend wirken.

Programmangebote und Strukturen

Die Länder sind der Auffassung, dass den Medien, insbesondere den öffentlich-rechtlichen Medien, mehr denn je eine zentrale Querschnittsaufgabe bei der Integration zukommt. Die Ministerpräsidenten haben deshalb ARD und ZDF im Oktober 2006 gebeten, bis Juni 2007 Vorschläge zu erarbeiten, wie Programmangebote und -strukturen weiterentwickelt und umgesetzt werden können, um einen zusätzlichen Beitrag für die Integration zu leisten. Die Länder werden diese Vorschläge nach Vorlage auf Umsetzung prüfen.

Integrationsmonitoring

Datenqualität

Integration benötigt Indikatoren, die eine Beobachtung und Beschreibung von Zuwanderungs- und Integrationsprozessen sowie die Beurteilung der Wirksamkeit von Fördermaßnahmen ermöglichen. Die in den vorhandenen Statistiken übliche Differenzierung in Deutsche und Ausländer ist für die Erfassung des Standes der Integration nur noch eingeschränkt aussagekräftig. Seit 2005 stehen mit dem Mikrozensus erweiterte Möglichkeiten der statistischen Bestandsaufnahme zur Verfügung. Dadurch wird es möglich, neben der Staatsangehörigkeit auch den Migrationshintergrund zu erfassen. Die Länder streben an, diese neue Datenqualität (dort wo sie valide Aussagen erwarten) in ihre Integrationssteuerung einfließen zu lassen. Die Länder werden dem Thema Integrationsmonitoring im Rahmen der Entwicklung des bundesweiten Integrationsprogramms verstärkte Aufmerksamkeit widmen.

Schlussbemerkung

Integration ist für den Zusammenhalt und die Zukunftsfähigkeit der Gesellschaft von zentraler Bedeutung. Die Länder zeigen mit ihrem Beitrag zum Nationalen Integrationsplan, dass sie sich dieser Herausforderung in großer Geschlossenheit und mit hohem Einsatz stellen.

Beitrag der Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände

Vorbemerkung

Die Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände begrüßt den mit dem Nationalen Integrationsgipfel begonnenen Dialog und ist bereit, einen Beitrag zu einer weiteren Verbesserung der Integration von Menschen mit Migrationshintergrund und zum Abbau noch bestehender Integrationsdefiziten zu leisten.

Städte, Kreise und Gemeinden sind sich ihrer großen Verantwortung bei der Integration bewusst. Sie sind aufgefordert und bereit, ihre Gestaltungspotentiale zur Integration von Menschen mit Migrationshintergrund auch weiterhin einzusetzen. In einigen Kommunen verfügen annähernd 30 Prozent der Bevölkerung über einen Migrationshintergrund. Diese Entwicklung wird sich – auch angesichts der demographischen Entwicklung – in den nächsten Jahrzehnten fortsetzen und gibt Anlass, Integrationsbemühungen fortzuführen und weiter zu optimieren.

Gelungene Integration setzt nicht nur eine integrationswillige Aufnahmegesellschaft voraus, sondern auch die Bereitschaft der Menschen mit Migrationshintergrund zur Integration.

Mit dem Integrationsgipfel ist es gelungen, dem Integrationsthema auch auf Bundesebene den notwendigen Stellenwert zu verleihen. Schon seit etlichen Jahren gehen die Kommunen die Aufgabe der Integration an und haben einen wichtigen Beitrag für Integration und den gesellschaftlichen Frieden geleistet. Zahlreiche gute Beispiele zeugen in vielfältiger Weise von gelungenen Integrationsmaßnahmen vor Ort. Diese Vielfalt ist ein Beleg für das Potential der kommunalen Selbstverwaltung, die es auch für die Zukunft zu erhalten gilt.

Selbstverpflichtung der Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände

Für eine Fortsetzung und Verstärkung kommunaler Integrationsprozesse verpflichtet sich die Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände

- der Mitgliedschaft Anregungen und Informationen z. B. durch Erfahrungsaustausch und Best-Practice zu liefern und damit
- deren Integrationsbemühungen zu begleiten,
- die Mitgliedschaft mit Empfehlungen zu unterstützen,
- und als Sprachrohr kommunale Änderungsbedarfe gegenüber Bund und Ländern vorzubringen,

um so gemeinsam einen Beitrag für die Nachhaltigkeit der Integrationsbemühungen zu leisten.

1. Integration als kommunale Querschnittsaufgabe

Die Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände empfiehlt ihrem Mitgliedsbereich/ihren Mitgliedsverbänden

- der Integration eine hohe kommunalpolitische Bedeutung beizumessen,
- Integration als ressortübergreifende Aufgabe in der Kommunalverwaltung zu verankern und ihrer Bedeutung entsprechend anzusiedeln,
- kommunale Gesamtstrategien, die den jeweiligen örtlichen Bedürfnissen angepasst sind, zu entwickeln und fortzuschreiben.

2. Unterstützung lokaler Netzwerke

Die Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände empfiehlt ihrem Mitgliedsbereich/ihren Mitgliedsverbänden

- sich für eine stärkere Vernetzung der gesellschaftlichen, politischen und wirtschaftlichen Akteure einzusetzen und erforderlichenfalls Vernetzungen zu initiieren,
- dabei im Rahmen ihrer Möglichkeiten als zentraler Akteur zur Koordinierung und Abstimmung der verschiedenen Integrationsbemühungen aufzutreten.

3. Interkulturelle Öffnung der Verwaltung

Die Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände empfiehlt ihrem Mitgliedsbereich/ihren Mitgliedsverbänden

- den Anteil von Menschen mit Migrationshintergrund in den Verwaltungen zu erhöhen,
- Mitarbeiter in der Weise fortzubilden, dass dem Ziel der Kundenfreundlichkeit und dem Bedarf an interkultureller Kompetenz in der Verwaltung noch wirkungsvoller Rechnung getragen werden kann.

4. Gesellschaftliche Integration durch Partizipation und bürgerschaftliches Engagement

Die Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände empfiehlt ihrem Mitgliedsbereich/ihren Mitgliedsverbänden

- bürgerschaftliches Engagement von, für und mit Migrant*innen zu unterstützen und zu fördern,
- Menschen mit Migrationshintergrund stärker an den Entscheidungs- und Gestaltungsprozessen in den unterschiedlichsten Bereichen des sozialen und politischen Lebens zu beteiligen,
- und dabei auch für die Einbeziehung der weiblichen Migrationsbevölkerung einzutreten,
- die Kompetenzen der Zuwanderer als Multiplikatoren und Konfliktmoderatoren stärker einzubeziehen.

5. Sprache und Bildung

Die Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände empfiehlt ihrem Mitgliedsbereich/ihren Mitgliedsverbänden

- als Lotsen Zuwanderer bei der Wahrnehmung von Bildungsangeboten des Bundes und der Länder (z. B. durch Information über entsprechende Angebote) zu unterstützen und zu den Angeboten hinzuführen,
- durch kommunale Maßnahmen das Bildungsangebot zu ergänzen und
- diese Angebote mit denen des Bundes und der Länder zu vernetzen.

6. Berufliche Integration

Die Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände empfiehlt ihrem Mitgliedsbereich/ihren Mitgliedsverbänden

- als Träger von Aufgaben nach dem SGB II die berufliche Integration von Menschen mit Migrationshintergrund mit ihren flankierenden Maßnahmen zu unterstützen,
- auch in ihrer Rolle als Arbeitgeber einen unmittelbaren Beitrag zur beruflichen Integration zu leisten.

7. Sozialräumliche Integration

Die Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände empfiehlt ihrem Mitgliedsbereich/ihren Mitgliedsverbänden

- in Sozialräumen mit Integrationsdefiziten durch Quartiersmanagement und Netzworkebildung das Zusammenleben zwischen den Bevölkerungsgruppen zu fördern,
- mit niedrigschwelligen sozialen und kulturellen Angeboten die Lebensqualität im und die Identifikation mit dem Quartier zu stärken,
- von Förderinstrumenten zur Stärkung benachteiligter Quartiere wie z. B. das Bund-Länder-Programm „Soziale Stadt“ und die Programme des Europäischen Sozialfonds (ESF) stärker Gebrauch zu machen.

8. Förderung lokaler ethnischer Ökonomie

Die Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände empfiehlt ihrem Mitgliedsbereich/ihren Mitgliedsverbänden

- im Rahmen kommunaler Wirtschaftsförderungskonzepte der zunehmenden Bedeutung der ethnischen Ökonomie Rechnung zu tragen,
- in der Bevölkerung und der Verwaltung das Bewusstsein für das Potential der ethnischen Ökonomie zu wecken und für den kommunalen Wirtschaftsstandort zu nutzen.

9. Stärkung des Engagements gegen Fremdenfeindlichkeit

Die Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände empfiehlt ihrem Mitgliedsbereich/ihren Mitgliedsverbänden

- auch weiterhin energisch extremistische und fremdenfeindliche Bestrebungen zu bekämpfen und Fremdenfeindlichkeit in allen Ausprägungen entgegenzutreten,
- örtliche Netzwerke gegen Extremismus und für Toleranz zu unterstützen.

10. Information und Evaluation

Die Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände empfiehlt ihrem Mitgliedsbereich/ihren Mitgliedsverbänden

- über die vor Ort verfügbaren Integrationsangebote in geeigneter Weise zu informieren,
- im Interesse der Effektivität der lokalen Integrationspolitik und eines wirkungsvollen Ressourceneinsatzes ihre Integrationsbemühungen zu dokumentieren, zu evaluieren und ggfls. zu optimieren.

Angesichts der sehr unterschiedlichen Gegebenheiten vor Ort in den mehr als 12.000 deutschen Kommunen können die Empfehlungen der Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände nur den Rahmen bilden, der an die örtlichen Verhältnisse – insbesondere unter Berücksichtigung der Haushaltslage der jeweiligen Kommune – angepasst werden muss.

Ergebnisse der Arbeitsgruppen – Einleitung

Zur Erarbeitung des Nationalen Integrationsplans hat die Bundesregierung sechs Arbeitsgruppen – jeweils durch ein Bundesministerium koordiniert – zu zehn Themenfeldern eingesetzt. Hier waren alle Beteiligten, ausdrücklich einschließlich der Migranten und Migrantinnen, gleichberechtigt eingebunden. Denn es ging darum, gemeinsam einen Prozess in Gang zu setzen hin zu besserer Integration. In intensiven Beratungen haben die Arbeitsgruppen Bestandsaufnahmen, Zielbestimmungen und integrationsfördernde Maßnahmen formuliert und jeweils in einem Abschlussbericht zusammengefasst. 376 Vertreterinnen und Vertreter aus Staat und Gesellschaft haben sachkundig und engagiert mitgewirkt, darunter in jeder Arbeitsgruppe auch Migrantinnen und Migranten ebenso wie Angehörige der Länder, der Kommunen und wichtiger gesellschaftlicher Gruppen.

Die Bundesregierung hat von Anfang an besonderen Wert auf verbindliche Zusagen aller Beteiligten gelegt. Dieses Ziel wurde teilweise in den Arbeitsgruppen, teilweise in nachgelagerten Verfahren erreicht. Die Berichte dokumentieren neben zahlreichen Handlungsempfehlungen und Projektideen der Arbeitsgruppen authentisch rund 400 sehr konkrete Selbstverpflichtungen vor allem von Akteuren der Zivilgesellschaft, die unmittelbar im Rahmen der Arbeitsgruppen abgegeben wurden. Naturgemäß haben die in den Arbeitsgruppenberichten dargestellten Selbstverpflichtungen unterschiedliche Reichweite und Bedeutung. Jede einzelne ist von Belang und als konkreter Beitrag zur Integration sehr willkommen. Daher werden die Texte nachfolgend unverändert wiedergegeben.

In den Berichten der Arbeitsgruppen ist zwischen Handlungsempfehlungen und bindenden Selbstverpflichtungen unterschieden.

Der **Bund** hat seine Eigenbeiträge in den Arbeitsgruppenberichten formuliert und fasst die Schwerpunkte seiner Maßnahmen in der Erklärung des Bundes zum Nationalen Integrationsplan, verabschiedet im Bundeskabinett am 11. Juli 2007, zusammen (Kapitel 1).

Die **16 Länder** haben die Ergebnisse der Arbeitsgruppen ausgewertet und zur Grundlage ihres gemeinsamen Beitrags zum Nationalen Integrationsplan gemacht, der am 14. Juni 2007 von der Ministerpräsidentenkonferenz verabschiedet wurde. In diesen Beitrag sind überdies über die Arbeit der Arbeitsgruppen hinaus Selbstverpflichtungen der Länder eingeflossen, die sich auf deren integrationspolitische Zusammenarbeit und die Strukturen der Integrationspolitik beziehen (Kapitel 2).

Die **Kommunalen Spitzenverbände** haben die in den Arbeitsgruppenberichten enthaltenen Anregungen und Empfehlungen in ihrer Erklärung zum Nationalen Integrationsplan berücksichtigt (Kapitel 3).

Diese Darstellung der staatlichen Maßnahmen in getrennten Kapiteln entspricht der grundgesetzlichen Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern. Der Nationale Integrationsplan setzt dieser Aufgabenverteilung entsprechend auf eine noch bessere Vernetzung von Bund, Ländern und Kommunen im Interesse einer erfolgreichen Integration der dauerhaft in Deutschland lebenden Menschen aus Zuwandererfamilien.



4.1.

Themenfeld 1:

„Integrationskurse verbessern“

1. Bestandsaufnahme

1.1. Einordnung der Integrationskurse in die Integrationspolitik in Deutschland

Mit dem am 1. Januar 2005 in Kraft getretenen Zuwanderungsgesetz wurden erstmalig staatliche Integrationsangebote für Zuwanderer (Ausländer, Spätaussiedler, Unionsbürger) einheitlich gesetzlich geregelt. Das Kernstück der Anstrengungen zur Förderung der Integration bilden seitdem die Integrationskurse. Sie stellen ein Grundangebot zur Integration dar für rechtmäßig auf Dauer im Bundesgebiet lebende Ausländer. Ziel des Integrationskurses ist es, Zugewanderte mit den Lebensverhältnissen in Deutschland so weit vertraut zu machen, dass sie ohne Hilfe und Vermittlung Dritter in allen Angelegenheiten des täglichen Lebens selbständig handeln können. Der Integrationskurs umfasst daher einen 600-stündigen Sprachkurs – bestehend aus einem Basis- und Aufbausprachkurs gleicher Länge – zur Vermittlung ausreichender deutscher Sprachkenntnisse, welche mit einer Sprachkompetenz entsprechend dem Niveau B1 des Gemeinsamen Europäischen Referenzrahmens für Sprachen (GER) festgelegt wurden, und einem 30-stündigen Orientierungskurs. Dieser dient der Vermittlung von Grundkenntnissen der Rechtsordnung, der Kultur und der Geschichte Deutschlands.

Mit den Integrationskursen wurden bei gleichzeitiger Zusammenführung der Zielgruppen und der Förderprogramme zum ersten Mal auch Standards hinsichtlich der fachlichen und administrativen Ausgestaltung der Kursangebote festgeschrieben. Dazu gehörten zum einen die Zulassung von Kursträgern nach klar bestimmten Qualitätskriterien, vor allem aber auch die Einführung sprachdidaktischer Vorgaben zur einheitlichen inhaltlichen Ausgestaltung der Kurse. Dabei wurden erstmals auch Zwischen- und Abschlusslernziele festgelegt sowie zur Optimierung und Überprüfung der Zielerreichung standardisierte Einstufungs-, Zwischen- und Abschlusstests, die sich an europäischen Standards orientierten, in die Kurspraxis eingeführt.

Darüber hinaus sieht das Konzept für die Integrationskurse eine Differenzierung der Teilnehmenden nach ihren Lernvoraussetzungen und Lernbedürfnissen, ein Anforderungsprofil an die Qualifikation von im Integrationskurs tätigen Lehrkräften und ein Angebot zur Qualifizierung des pädagogischen Personals vor.

Dieser Prozess, der eine völlig neue Qualität in der Sprachförderung etablierte, wurde begleitet durch den gleichzeitigen Aufbau eines Systems der Hilfe, Beratung und Kontrolle, das im flächendeckenden Einsatz von Regionalkoordinatoren des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge (im Folgenden Bundesamt) seinen Ausdruck fand und von Anbeginn auf Seiten der Kursträger von großer Zustimmung getragen wurde.

1.2. Die bisher erreichten Ergebnisse in Zahlen

Flächendeckung durch hohe Trägerdichte	ca. 1.800 zugelassene Träger
Hoher Grad der Teilnehmererreichung	360.000 ausgestellte Teilnahmeberechtigungen, rund 250.000 Teilnehmer in 16.850 Kursen
Hoher Anteil von Frauen	65 Prozent der Teilnehmenden sind Frauen
Erreichung des Kursziels	ca. 45 Prozent der Kursabsolventen bestanden die Abschlussprüfung Zertifikat Deutsch (B1)
Zugelassene Lehrkräfte nach § 15 Abs. 1 IntV	ca. 4.240 Lehrkräfte ohne weiteren Qualifizierungsbedarf
Zugelassene Lehrkräfte nach § 15 Satz 3 IntV	ca. 7.700 Lehrkräfte mit Ausnahmegenehmigung
Bisher qualifizierte Lehrkräfte	ca. 1.000 (davon 500 kurz vor Beendigung)
Akkreditierung von Einrichtungen zur Lehrerqualifizierung	8 akkreditierte Einrichtungen, 8 im Akkreditierungsverfahren

1.3. Bewertung der Ergebnisse

Nach dem Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern (Aufenthaltsgesetz – AufenthG) hat die Bundesregierung dem Deutschen Bundestag zum 1. Juli 2007 einen Erfahrungsbericht zur Durchführung und Finanzierung der Integrationskurse vorzulegen. Als Grundlage dafür hatte das Bundesministerium des Innern (BMI) die Evaluation der Integrationskurse nach dem Zuwanderungsgesetz sowie ein Gutachten zu möglichen Verbesserungspotenzialen ausgeschrieben, das seit Dezember 2006 vorliegt und unter der Adresse www.bmi.bund.de/EvaluierungIntegrationskurse der Öffentlichkeit zugänglich gemacht wurde (Evaluation und Gutachten von Rambøll Management). Der Abschlussbericht der Evaluation zeigt, dass sich das Integrationskurssystem etabliert und in weiten Teilen Deutschlands bewährt hat. Es bietet allen Zuwanderern eine systematische und qualitativ hochwertige Förderung, die nicht nur einen Beitrag zur sprachlichen, sondern insgesamt auch einen wichtigen Beitrag zur sozialen Integration zu leisten verspricht.

Es kann festgestellt werden, dass die Umsetzung der Integrationskurse in die Praxis seit 2005 zu einer deutlichen qualitativen Verbesserung der deutschen Integrationspolitik geführt hat (Rambøll Management, Evaluationsbericht 2007, S. i), zu deren zentralen Instrument die Integrationskurse seitdem geworden sind.

Im Vergleich der Integrationsbemühungen der europäischen Länder nimmt Deutschland mit dem System der Integrationskurse einen vorderen Platz ein, sowohl hinsichtlich der Anzahl der geförderten Stunden pro Teilnehmer als auch mit dem Sprachlernziel auf dem Niveau B1 des GER.

1.4. Ergebnisse der Evaluation der Integrationskurse

Gleichwohl verweist der Evaluationsbericht auch auf noch nicht optimal gestaltete Verfahrensabläufe und markiert Verbesserungsbedarf.

Das Gutachten von Rambøll Management fasst die Möglichkeiten zur Optimierung des Systems in sieben Handlungsfeldern zusammen:

Handlungsfeld 1 „Erfolgskontrolle und Steuerung der Integrationskurse“:

Rambøll Management rät, verpflichtende Abschluss-tests einzuführen sowie ein zielführendes Controllingsystem einzurichten.

Handlungsfeld 2 „Verbesserung des Kurserfolgs“:

Rambøll Management empfiehlt u. a., durch eine Flexibilisierung der Stundenkontingente die Zielerreichung des Sprachniveaus B1 zu verbessern sowie den Qualitätswettbewerb unter den Trägern zu stärken.

Handlungsfeld 3 „Aufwertung des Orientierungskurses“:

Zur Aufwertung des Orientierungskurses wird die Entwicklung eines Curriculums, eines standardisierten Tests und die Schulung von Lehrkräften vorgeschlagen.

Handlungsfeld 4 „Kursdurchführung“:

Die Sicherstellung eines flächendeckenden und bedarfsgerechten Kursangebots ist bezüglich der Flächendeckung erfüllt. Laut Gutachten kann durch eine Optimierung des Zugangs bestimmter Zielgruppen und eine Erleichterung der Teilnahme die Bedarfsgeerechtigkeit gesteigert werden.

Handlungsfeld 5 „Nachhaltigkeit“:

Rambøll Management empfiehlt, die Nachhaltigkeit u. a. durch eine verbesserte Verzahnung mit der Arbeitsmarktförderung, eine gezielte Einbettung in kommunale Integrationsstrategien sowie durch eine verbesserte Kooperation mit den Migrationsberatungsdiensten weiter zu steigern.

Handlungsfeld 6 „Reduzierung des Verwaltungsaufwands“:

Die Umsetzung der Integrationskurse geht mit einem nicht unerheblichen Verwaltungsaufwand sowohl

auf Seiten der Kursträger als auch des Bundesamtes einher. Einige Verfahren sind aus Sicht von Rambøll Management für die Umsetzung nicht notwendig. Darüber hinaus wird die Entwicklung von Online-Lösungen angeregt.

Handlungsfeld 7 „Finanzierungsmodalitäten“:

Rambøll Management empfiehlt in diesem Zusammenhang die Einführung eines Gutscheinsystems, welches den administrativen Aufwand verringert und durch eine stärkere Erfolgsorientierung positive Anreize für die Qualität der Kurse schafft.

2. Zielbestimmungen

Eine Vielzahl von Handlungsempfehlungen zur Verbesserung der weiteren Ausgestaltung der Integrationskurse betreffen das Aufenthaltsgesetz, die „Verordnung über die Durchführung von Integrationskursen für Ausländer und Spätaussiedler“ (Integrationskursverordnung – IntV) bzw. den Bundeshaushalt. Der Gesetzentwurf zur Umsetzung aufenthalts- und asylrechtlicher Richtlinien der Europäischen Union (Richtlinienumsetzungsg) beinhaltet die stärkere Erfolgsorientierung bei der Bestimmung des Kursziels, die direkte Verpflichtungsmöglichkeit durch die Träger der Grundsicherung für Arbeitsuchende nach dem SGB II, die Möglichkeit der Teilnahme von deutschen Staatsangehörigen mit besonderem Integrationsbedarf sowie eine Konkretisierung der Sanktionsmöglichkeiten.

Die haushaltsmäßige Ausgestaltung der Integrationskurse ist dem Haushaltsverfahren vorbehalten.

Es ist Ziel dieses Berichts, eine Optimierung der Integrationskurse durch die im Weiteren aufgeführten Vorschläge zu erreichen. Dabei stellt die folgende Auflistung keine abschließende Aufzählung dar, sondern konzentriert sich auf Aufgabenschwerpunkte.

Prüfstein aller Verbesserungen muss jedoch in jedem Fall das Aufrechterhalten bzw. gegebenenfalls der Ausbau eines zeitnahen und flächendeckenden Angebots an Integrationskursen sein. Der Integrationskurs soll bundesweit Maßstäbe für die Integration setzen und möglichst viele Migrantinnen und Migranten erreichen.

Um die sich daran anschließenden Schlussfolgerungen zugleich wissenschaftlich zu fundieren und dabei praktikabel zu gestalten, wird der Bund bei seinem weiteren Vorgehen auf die Bewertungskommission als bewährtes und zuverlässiges Beratungs- und Arbeitsinstrument zurückgreifen. Die Bewertungskommission wurde entsprechend § 21 IntV „zur

Bewertung von Lehrplänen, Lehr- und Lernmitteln und der Inhalte der Tests, zur Entwicklung von Verfahren der Qualitätskontrolle sowie zur Fortentwicklung des Integrationskurskonzepts“ eingerichtet.

2.1. Steigerung des Kurserfolges

Das zentrale Ziel der Integrationskurse, Zugewanderten ausreichende deutsche Sprachkenntnisse zu vermitteln, wird zurzeit von nur etwa der Hälfte aller Kursabsolventen erreicht. Das vorgesehene Niveau B1 wird im GER als erste Stufe der selbständigen Sprachverwendung ausgewiesen. Um den Anforderungen einer Integration zu genügen, die auf Chancengleichheit und Teilhabe basiert, stellt das Sprachniveau B1 damit eine zwingende Mindestvoraussetzung für die weitere Integration dar.

Ziel der weiteren Arbeit muss es sein, die Quote der Zielerreichung des Niveaus B1 wesentlich zu steigern. Allerdings ist für Zugewanderte selbst durch Sprachkompetenz in der Verkehrssprache allein noch nicht die grundsätzliche Voraussetzung gegeben, in „allen Angelegenheiten des täglichen Lebens selbständig handeln“ zu können. Dem Orientierungskurs, der Grundkenntnisse der deutschen Geschichte, der Rechtsordnung und Kultur vermitteln soll, kommt daher eine hohe Bedeutung zu, die jedoch noch nicht durchgängig zum Tragen kommt.

Einführung verpflichtender Tests

- Der Einstufungstest soll auf Grund seiner Bedeutung für die Einordnung des Teilnehmers in das richtige Modul des Integrationskurses noch differenzierter gestaltet und durchgängig zur zutreffenden Einstufung aller Teilnehmer eingesetzt werden. Dazu muss der Test einerseits mit einer hohen Treffsicherheit den Sprachstand feststellen und andererseits auch eine Prognose zum Lernweg ermöglichen. Bei der Einstufung soll eine Empfehlung abgegeben werden, ob eine Teilnahme an einem Jugendintegrationskurs oder an einem Frauenkurs erfolgen soll.

- Zum Erhalt und zur Steigerung der Lernmotivation der Teilnehmenden und auch, um ein detailliertes Bild über den Grad der Zielerreichung der Integrationskurse zu erhalten, soll der Abschlusstest verpflichtend für alle Teilnehmer durchgeführt werden. Dabei soll eine skalierte Sprachprüfung auf den Niveaustufen A2 bis B1 nach dem GER zum Einsatz kommen.
- Bis zum Vorliegen des skalierten Sprachtests bzw. bis zu seinem flächendeckenden Einsatz im Jahr 2009 soll für das Jahr 2008 durch die Bewertungskommission eine Regelung entwickelt werden, die möglichst auch eine Bestätigung des Niveaus A2 zulässt. Da das Niveau A2 nicht anhand des Punktenachweises der Zertifikatsprüfung Deutsch nachgewiesen werden kann, soll übergangsweise eine Regelung in Form des Einsatzes einer A2 Prüfung gefunden werden.

Flexibilisierung der Stundenkontingente und Begrenzung der Teilnehmerzahlen

Zur Steigerung des Kurserfolges, hier vornehmlich der Erreichung des Sprachlernziels B1, sollen bedarfspezifische und flexible Stundenkontingente bis zu einer maximalen Höhe von 900 Unterrichtsstunden vorgesehen werden. Eine Begrenzung auf eine vertretbare Teilnehmerzahl unter 25 Teilnehmern wird angestrebt.

- *Allgemeiner Integrationskurs (Grundangebot)*
Für Teilnehmende, die ordnungsgemäß am Integrationskurs teilgenommen haben, das Lernziel B1 aber nachweislich in 600 Stunden nicht erreichen, soll ein zusätzliches Stundenkontingent von bis zu 300 Stunden vorgehalten werden.
- *Integrationskurse für spezielle Zielgruppen und Sonderkurse*
Integrationskurse für spezielle Zielgruppen (§ 13 IntV) und Sonderkurse sollen dem spezifischen Förderungsbedarf der jeweiligen Zielgruppe Rechnung tragen. Dabei ist der Umfang der Förderung innerhalb der einzelnen Zielgruppen noch gesondert festzulegen.
- Der Jugendintegrationskurs soll ein zusätzliches Modul von 300 Stunden umfassen, das dazu dient, gezielt auf die Aufnahme von Ausbildung, Studium oder Berufstätigkeit vorzubereiten. Träger, die solche Kurse anbieten, sollen Berufspraktika und nach dem Kurs Ausbildungsplätze oder weitere Qualifizierungsmaßnahmen anbieten oder dahin vermitteln können. Dies soll in Abstimmung bzw. Zusammenarbeit mit den Agenturen für Arbeit und den Trägern der Grundsicherung für Arbeitsuchende erfolgen.

- Die Eltern- und Frauenkurse sollen ein zusätzliches Modul von 300 Stunden umfassen, um in besonderem Maße familien- und frauenspezifische Themen aufgreifen und auf Bildungsfragen eingehen können. Zur Sicherung der Teilnahme müssen Kursträger, die Eltern- und Frauenkurse anbieten möchten, eine qualifizierte Kinderbetreuung nachweisen.
- Für Teilnehmende, die nicht oder nicht ausreichend lesen und schreiben können, soll ein Alphabetisierungskurs von 300 Unterrichtsstunden dem Integrationskurs vorgeschaltet werden (Sonderkurs).
- Für Teilnehmende, die das Ziel B1 schneller als in 600 Unterrichtsstunden erreichen können, soll ein entsprechendes Konzept vorgehalten werden (Sonderkurs-Intensivsprachkurs). Für die Teilnahme an einem Intensivsprachkurs sind entsprechende Anreize zu schaffen.

Nachqualifizierung der Lehrkräfte

Qualität der Lehre setzt eine Förderung der Lehrkräfte voraus. Diese umfasst sowohl die Sicherung der fachlichen Qualität als auch das Bemühen um angemessene Honorare. Lehrkräfte, die gegenwärtig noch auf Basis einer Ausnahmegenehmigung arbeiten (§ 15 Abs. 3 IntV), sollen daher beschleunigt nachqualifiziert werden können, damit die Zeit der Übergangsregelung verkürzt und schon vor dem Jahr 2010 Kurse ausnahmslos mit entsprechend qualifizierten Lehrkräften durchgeführt werden können.

Es ist dabei unabdingbar, dass Lehrkräfte in Integrationskursen selbst über sprachliche Fähigkeiten verfügen, die dem einwandfreien Gebrauch der deutschen Sprache in Wort und Schrift entsprechen. Dafür haben die Kursträger bei der Auswahl der Lehrkräfte Sorge zu tragen. Bei begründetem Zweifel soll der zuständige Regionalkoordinator den Nachweis dieser Fähigkeiten verlangen können (mindestens Sprachniveau C1).

Aufwertung des Orientierungskurses

Der Orientierungskurs vermittelt Grundkenntnisse zu Rechtsordnung, Kultur und Geschichte Deutschlands, wodurch ihm eine hohe Bedeutung für den Integrationserfolg insgesamt, insbesondere aber auch für die Entscheidung über die Erteilung der Niederlassungserlaubnis zukommt. Darüber hinaus ist ein ausgewogenes Verhältnis zwischen Wissensvermittlung und Bezug zur Lebenswelt und sozialen Verantwortung der Migrantinnen und Migranten herzustellen. Um diesem Anspruch gerecht zu werden, sollen zeitnah ein einheitliches Curriculum, ein standardisierter Abschlusstest sowie ein bedarfsgerechtes Angebot zur

Lehrkräftequalifizierung erarbeitet und in die Praxis eingeführt werden. Eine Ausweitung des Stundenumfangs für den Orientierungskurs soll angestrebt werden.

Begleitung der Integrationskurse

Mit der Einführung der Integrationskurse ist die bisherige, in den Kursen des Sprachverbandes Deutsch und in den Kursen nach dem ehemaligen Garantiefonds für den Schul- und Berufsbildungsbereich als integraler Bestandteil enthaltene, sozialpädagogische Begleitung durch den Kursträger entfallen. § 45 Satz 1 AufenthG regelt, dass der Integrationskurs insbesondere durch ein migrationsspezifisches Beratungsangebot ergänzt werden kann (bzw. künftig ergänzt werden soll).

Die Mehrzahl der Kursträger arbeitet mit der Migrationserstberatung (MEB) und/oder den Jugendmigrationsdiensten (JMD) zusammen. Wie der Abschlussbericht und das Gutachten von Rambøll Management jedoch aufzeigen, ist die sozialpädagogische Begleitung der Teilnehmenden der Integrationskurse durch die MEB und JMD noch nicht vollständig und flächendeckend eingerichtet und erfolgt vielfach noch durch die Lehrkräfte der Integrationskurse.

Ziel einer verbesserten Zusammenarbeit muss es künftig sein, die sozialpädagogische Begleitung verstärkt auf die Beratungsdienste zu verlagern. Auf der Grundlage von Kooperationsvereinbarungen sollen eine verstärkte Präsenz der Berater in den Kursen und Sprechzeiten für Berater in den Räumlichkeiten der Kursträger erreicht werden. Dies wird zu einer erheblichen Entlastung der Lehrkräfte der Integrationskurse führen, und die Übernahme der sozialpädagogischen Begleitung durch das geschulte Beratungspersonal von MEB und JMD wird zur Steigerung der Beratungsqualität beitragen.

Da die Kursträger indes den konkreten Kontakt zu den Teilnehmern haben, sollen auch künftig Kursträger über sozialpädagogische Kompetenzen verfügen. Mit einer besseren Ausstattung der Kurse geht das Ziel einher, dass sich hier die Leistungen der Kursträger nicht grundsätzlich verschlechtern dürfen.

2.2. Optimierung des Kursmanagements

Verstärktes Controlling und Qualitätssicherung

Das Controlling der Integrationskurse soll durch verbesserte Zugriffsmöglichkeiten des Bundesamtes optimiert werden.

Neben einem konsequenten Controlling zur Steuerung der Prozesse und deren qualitativer Bewertbarkeit soll als weiteres Qualitätssicherungsinstrument der Integrationskurse eine stärker an definierten Qualitätskriterien ausgerichtete Zulassung von Kurs-

trägern eingeführt werden. Eine Möglichkeit wäre in diesem Zusammenhang, die Zulassung entweder an die Trägerzulassung des jeweiligen Bundeslandes oder an das Vorhandensein eines anerkannten Qualitätssicherungssystems zu knüpfen. Eine Neuregelung muss allerdings sicherstellen, dass es auch weiterhin für kleine Träger attraktiv bleibt, eine Zulassung zu erwerben und somit die Trägervielfalt erhalten bleibt. Eine abschließende Empfehlung soll durch die Bewertungskommission erarbeitet werden.

Weitere Kriterien, die bei einer Trägerzulassung zu berücksichtigen sind, wären die Festsetzung eines angemessenen Honorars für die eingesetzten Lehrkräfte, die Vernetzung des Integrationskurses mit Bildungsangeboten in den Bereichen Beruf und Gesellschaft, die Zusammenarbeit mit Agenturen für Arbeit, den Trägern der Grundsicherung für Arbeitsuchende, MEB und JMD, die Vernetzung mit anderen Trägern vor Ort, die Vernetzung mit anderen Kursträgern zur Reduzierung unnötiger Wartezeiten für angemeldete Teilnehmer sowie die Einhaltung einer vorgegebenen maximalen Teilnehmerzahl in den Integrationskursen.

Zum Instrumentarium der Qualitätssicherung gehört auch, dass bei Regelverstößen die Zulassung widerrufen werden kann.

Als eine konkrete Qualitätsoffensive des Bundes sollen die Regionalkoordinatoren des Bundesamtes zur Erfüllung dieser Aufgaben noch besser fachlich weitergebildet werden. Es wird eine zügige Qualifizierung empfohlen.

Qualitätswettbewerb unter den Trägern

Die Qualität der einzelnen Kursträger soll erfasst und auch für Außenstehende erkennbar sein. Dazu soll ein Qualitätswettbewerb etabliert werden, der durch stärkere Vor-Ort-Kontrollen der Kurse durch die Regionalkoordinatoren, die Möglichkeit von Sanktionen sowie durch eine Befristung der Trägerzulassung auf drei Jahre bestimmt ist. Kursträger, die mehr als ein Jahr keinen Integrationskurs durchgeführt haben, sollen ihre Zulassung verlieren. Weiterhin sollen wichtige qualitätsbestimmende Merkmale, wie maximale Teilnehmerzahlen, die Erreichung des Kursziels B1, die Vernetzung und Zusammenarbeit mit anderen Trägern vor Ort und die Nähe zum Arbeitsmarkt eine stärkere Berücksichtigung beim Trägerwettbewerb finden.

Verwaltungsaufwand begrenzen

Unter Beachtung der Belange des Datenschutzes ist zu prüfen, ob ein entsprechender Datenaustausch zwischen allen Akteuren möglich ist, um noch schneller auf Ausländer mit Integrationsbedarf aufmerksam machen zu können. Der Verwaltungsaufwand soll durch elektronische Datenübermittlung vereinfacht und grundsätzlich reduziert werden. Die Meldewege

sollen zentral über das Bundesamt an die Ausländerbehörden laufen; dies betrifft vor allem Meldungen über Fehlzeiten und Abbrüche von Teilnehmern. Weiterhin soll angestrebt werden, Pflichten, die unnötigen Verwaltungsaufwand verursachen, strikt einzudämmen. Ein möglicher Weg dazu wäre die Abschaffung der Eigenbeitragsrückerstattung bei Fehlzeiten. Weiterhin sollte das Erfassen von Fehlzeiten und Kursabbrüchen neu organisiert werden.

Im Hinblick auf die Umsetzung der gesetzlichen Neuregelungen ist zu prüfen, welche alternativen Verfahren eine spürbare Entlastung für die beteiligten Akteure (Bundesamt, Kursträger) bringen. Als geeignetes Vorgehen wird die Methode des Planspiels empfohlen.

Zugang zu den Integrationskursen

Die Berechtigung von Migrantinnen und Migranten zur Teilnahme an Integrationskursen ist im AufenthG, im Bundesvertriebenengesetz und in der IntV unterschiedlich geregelt. Diese Unterschiedlichkeit soll möglichst durch eine einheitliche Frist, bis wann der Teilnehmende den Kurs abgeschlossen haben muss, ersetzt werden.

Kinderbetreuung verstärken

Die Sicherstellung kursbegleitender Kinderbetreuung ist eine wesentliche Voraussetzung, um insbesondere Müttern die Kursteilnahme zu ermöglichen und um Kursabbrüche zu vermeiden. Die qualifizierte Kinderbetreuung im Rahmen der Integrationskurse, insbesondere der Eltern- und Frauenintegrationskurse, soll durch den Einsatz von Fachkräften auch einen Beitrag zur sozialen Integration der Kinder leisten. Bei Teilzeitkursen sollen weiterhin flexible Lösungen auch ohne Fachpersonal ermöglicht werden.

Zur verstärkten Wahrnehmung der Integrationsangebote bzw. der flankierenden Kinderbetreuung sollen Kindertageseinrichtungen, Einrichtungen der Jugendhilfe, Kursträger, MEB und JMD sowie Regionalkoordinatoren des Bundesamtes stärker zusammenarbeiten, wobei auch auf die örtliche Infrastruktur zurückgegriffen werden soll.

2.3. Zielführendes Finanzierungssystem

Ausreichende Finanzierung

Die Höhe der Förderung eines Teilnehmers pro Stunde (Stundensatz) ist die zentrale Frage eines zielführenden Finanzierungssystems, von dem in hohem Maße auch die Unterrichtsqualität abhängt. Dabei soll der Zusammenhang zwischen dem Anforderungsprofil an das pädagogische Personal und den gezahlten Mindesthonoraren sowie der Leistungsmotivation der Lehrkräfte berücksichtigt werden. Der Stundensatz von 2,05 € wurde durch die Evaluation von

Rambøll Management als nicht ausreichend bewertet. Vor allem die Höhe der Lehrkräftehonorare sei seit Einführung der Integrationskurse erheblich zurückgegangen. Daher soll die Festlegung neuer Stundensätze dem Qualitätsgedanken entsprechend gestaltet werden.

Sonderbedarfe, wie besondere Ansprüche an die Organisation, die maximale Teilnehmerzahl und die Qualifizierung einer Lehrkraft, sind bei der Finanzierung der Kurse (z. B. Alphabetisierungs-, Jugend- und Intensivkurse sowie Frauenkurse mit Kinderbetreuung) entsprechend zu berücksichtigen.

Finanzierungsverfahren

Neben einer ausreichenden Finanzierung soll ein effizientes und transparentes Finanzierungsverfahren etabliert werden, das einen möglichst minimalen Verwaltungsaufwand benötigt und gleichzeitig eine gute Planungsgrundlage für die Kursträger darstellt. Hierfür sind verschiedene Verfahren denkbar: die Kreditfinanzierung, die regionale Ausschreibung von Kursen durch das Bundesamt, das Gutscheinsystem mit flexiblen Stundenkontingenten sowie das Verfahren per personenbezogener Berechtigungskarte, die sowohl für die Teilnehmerregistrierung als auch für die Abrechnung und für die Personenkontrolle bei den Prüfungen eingesetzt werden kann. Vorrangig soll es dabei darum gehen, das gegenwärtige Abrechnungssystem zu optimieren.

Obleich sich Rambøll Management in seinem Gutachten für das Gutscheinsystem ausgesprochen hat, ist unter Berücksichtigung aller Stellungnahmen zum Gutachten nochmals zu prüfen, welches System den größten Nutzen bringt. Diese Analyse soll zeitnah abgeschlossen werden.

2.4. Nachhaltigkeit der Integrationskurse fördern

Integration in den Arbeitsmarkt durch Verbundprojekte

Um den mit dem Integrationskurs begonnenen Integrationsprozess zu vertiefen, sollen weiterführende Maßnahmen systematisch an den Integrationskurs anschließen und dabei vor allem die Integration in den Arbeitsmarkt fördern (Verbundprojekte). Die neu aufzunehmenden Kriterien bei der Trägerzulassung sollten daher bereits berücksichtigen, inwiefern Träger die Vernetzung des Integrationskurses mit Bildungsangeboten in den Bereichen Beruf und Gesellschaft und die Zusammenarbeit mit den Agenturen für Arbeit und Trägern der Grundsicherung für Arbeitsuchende ausüben (vgl. auch Punkt 2.2. Stärkeres Controlling durch das Bundesamt). Ziel der Maßnahmen soll sein, durch Verbundprojekte und Vernetzung die Anbindung der Integrationskurse an

die Berufsausbildung und Arbeitsmarktförderung zu stärken und die Zusammenarbeit mit den Agenturen für Arbeit sowie den Trägern der Grundsicherung für Arbeitsuchende zu intensivieren.

Diese Zielsetzung gilt insbesondere für Jugendintegrationskurse, um die Zielgruppe der Jugendlichen mit Migrationshintergrund möglichst rasch in den Arbeitsmarkt zu integrieren. Daher sollen Jugendintegrationskurse vornehmlich an Praktika zur Berufseingliederung gebunden werden.

Netzwerkarbeit vor Ort

Der Integrationskurs als Kernangebot der Integration soll fest in das Integrationsprogramm und die allgemeinen Integrationsanstrengungen vor Ort verankert werden. Dazu bedarf es einer verstärkten Netzwerkarbeit aller am Prozess beteiligten Akteure.

Bei den vermehrten Anstrengungen zur stärkeren Kooperation und Vernetzung vor Ort sollen die Regionalkoordinatoren des Bundesamtes aufgrund ihrer Position eine zentrale Rolle spielen. Die Gesamtkoordination der Integrationsförderung sollte auf kommunaler Ebene geleistet werden. Gute Beispiele in vielen Kommunen und Gemeinden, wie z. B. in der Stadt Stuttgart, sollen verallgemeinert werden.

Migrationserstberatung (MEB) und Jugendmigrationsdienst (JMD) als Grundpfeiler der Integration stärker einbeziehen

Neben dem Integrationskurs stellen die neu gestaltete MEB und der JMD Grundpfeiler der neuen Integrationspolitik des Bundes dar. Zusammen bilden sie das integrationspolitische Grundangebot, bestehend aus Sprachförderung und zielgerichteter individueller Begleitung des Integrationsprozesses. Um das Potenzial dieses Grundangebotes der Integration voll auszuschöpfen, ist eine ständige Abstimmung und Zusammenarbeit vor Ort unerlässlich. Dazu sollte die Kooperation zwischen MEB bzw. JMD und den Kursträgern intensiviert werden und einen systematischen und konzeptionellen Charakter tragen.

Messung des nachhaltigen Integrationserfolgs

Das Ziel des Integrationskurses ist es, den Grundstein einer erfolgreichen Integration aller Teilnehmer in die deutsche Gesellschaft zu legen. Dazu wird ein Grundangebot zum Spracherwerb und zum Erwerb von Wissen und Kenntnissen aus den Bereichen Rechtsordnung, Geschichte und Kultur bereitgestellt und der Erfolg dieses Angebotes mit einem Abschlusstest überprüft. Um die Qualität der Integrationskurse langfristig optimieren zu können, soll neben der konsequenten Überprüfung des Kursziels mit dem Abschlusstest verpflichtend für alle Teilnehmer aber auch der nachhaltige Erfolg des Kurses in der Lebenswelt der Teilnehmer gemessen werden. Dazu ist beim Bundesamt geplant, die Wirksamkeit und Nachhaltigkeit der Integrationskurse auf repräsentativer Basis zu erforschen (Integrationspanel).

3. Vereinbarungen von Maßnahmen und Selbstverpflichtungen

3.1. Maßnahmen und Selbstverpflichtungen des Bundes

In § 43 Abs. 3 Satz 3 AufenthG ist ausgeführt, dass „der Integrationskurs vom Bundesamt für Migration und Flüchtlinge koordiniert und durchgeführt“ wird und es sich dazu privater und öffentlicher Träger bedienen kann. Weiterhin heißt es in § 43 Abs. 4 AufenthG, dass die Bundesregierung ermächtigt wird, „nähere Einzelheiten des Integrationskurses ... durch eine Rechtsverordnung ... zu regeln.“

Damit liegt für die Integrationskurse sowohl die finanzielle Zuständigkeit beim Bund als auch die Zuständigkeit bzw. die Ermächtigung, die näheren Einzelheiten auszuführen. Insofern ist es Aufgabe des Bundes, die unter Punkt 2 ausgewiesenen Empfehlungen auf ihre Umsetzbarkeit zu prüfen und umzusetzen.

Die Länder, Kommunen und der Sachverstand der Kursträger und Experten werden über die Bewertungskommission mit einbezogen.

- Der Bund verpflichtet sich zur Aufrechterhaltung bzw. zum Ausbau eines zeitnahen und flächendeckenden Angebots an Integrationskursen. Insbesondere wird er prüfen, inwieweit die Handlungsempfehlungen zur Steigerung des Kurserfolgs, zur Qualifikation der Lehrkräfte, zur Optimierung des Kursmanagements, zur Umsetzung eines zielführenden Finanzierungssystems und zur Nachhaltigkeit der Integrationskurse in das Integrationskurs-system überführt werden können.
- Die kostenrelevanten Vorschläge werden im Hinblick auf die Finanzierbarkeit im Rahmen des Haushaltsaufstellungsverfahrens 2008 thematisiert.
- Die Bewertungskommission, die gemäß § 21 IntV eingerichtet worden ist, soll den Prozess der Verbesserung und der weiteren Ausgestaltung der Integrationskurse fachlich und praxisnah begleiten.

- Der Bund verpflichtet sich entsprechend der Konzeption der migrationsspezifischen Beratungsdienste, auf eine stärkere Kooperation zwischen MEB bzw. JMD und Integrationskursträgern hinzuwirken.
- Der Bund plant, die Wirksamkeit und Nachhaltigkeit der Integrationskurse auf repräsentativer Basis zu messen.

3.2. Vorschläge für Maßnahmen und Selbstverpflichtungen der Länder und Kommunen

- Einhellig sprechen sich die Länder dafür aus, im Rahmen ihrer Zuständigkeiten und Möglichkeiten zur Steigerung des Erfolgs der Integrationskurse beizutragen.
- Die Arbeitsgruppe regt an, dass die Ausländerbehörden die ihnen durch das Aufenthaltsgesetz übertragenen Aufgaben zur Integrationsförderung stärker als bisher wahrnehmen.
- Die Länder unterstützen die Wirksamkeit der Integrationskurse dadurch, dass sie auf eine verbesserte Zusammenarbeit von Ausländerbehörden, Arbeitsgemeinschaften bzw. zugelassenen Trägern im Bereich der Grundsicherung für Arbeitsuchende, den Regionalkoordinatoren des Bundesamtes, der MEB und JMD hinwirken (Netzwerkbildung). Ihr erklärtes Ziel ist es, integrationsbedürftige Zuwanderer frühzeitig an die Integrationskurse heranzuführen bzw. sie bei ihrer Integration zu begleiten.
- Die Arbeitsgruppe regt an, in die Netzwerkbildung auch die Zusammenarbeit mit Kindertagesstätten, Schulen, Einrichtungen der Jugendhilfe und Einrichtungen im Sozialraum (Wohnungsunternehmen) aufzunehmen bzw. zu verstärken, um die verpflichtenden Stellen schneller auf Alts Zuwanderer mit erhöhtem Integrationsbedarf aufmerksam zu machen. Gleichzeitig kann erreicht werden, Teilnehmern mehr Sprachpraxis zu ermöglichen.
- Die Länder teilen die Auffassung, dass integrationskurgänzende Maßnahmen für die Nachhaltigkeit der Sprachförderung und insbesondere die Einbindung in den Arbeitsmarkt notwendig sind. Sie unterstützen derartige als Verbund- und Begleitprojekte bezeichnete Maßnahmen und setzen hierfür im Rahmen ihrer Möglichkeiten eigene Mittel oder Mittel des Europäischen Sozialfonds ein.
- Auch die Kommunen sprechen sich dafür aus, im Interesse der Nachhaltigkeit der Integrationskurse diese auch weiterhin mit einem auf die Bedürfnisse der Migranten abgestimmten flankierenden Kursangebot zu unterstützen.

- Die Umsetzung der Integrationskurse gelingt besonders gut, wenn die Kommunen hierbei eine aktive Rolle übernehmen. Daher sollte nach Möglichkeit eine Vor-Ort-Steuerung der Integrationsförderung von den Kommunen geleistet werden.

3.3. Vorschläge für Maßnahmen und Selbstverpflichtungen der nichtstaatlichen Institutionen und Organisationen

- Die nichtstaatlichen Institutionen und Organisationen regen an, dass sich alle Kursträger an einem Qualitätswettbewerb beteiligen und empfehlen, eine Kampagne zur Mobilisierung und Motivierung von Menschen mit Migrationshintergrund zu starten, die schon lange in Deutschland leben, aber noch nicht über ausreichende Deutschkenntnisse verfügen.
- Die Mitgliedsverbände der Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege (BAGFW) stellen ein nachhaltiges Angebot an Integrationskursen zur Verfügung.
- Die Mitgliedsverbände der BAGFW werden die Integrationskursteilnehmer unterstützend mit Beratung und sozialpädagogischen Angeboten begleiten.
- Die Mitgliedsverbände der BAGFW sichern eine enge Kooperation mit den Integrationskursträgern und den Diensten der Migrationserstberatung sowie der Jugendmigrationsdienste zu, um den Zugang der Integrationskursteilnehmer zu den Angeboten der Migrationserstberatung (MEB) und den Jugendmigrationsdiensten (JMD) und die Beratung der Teilnehmer zu gewährleisten.
- Die Mitgliedsverbände der BAGFW werden neben den Integrationskursen und der Beratung alle Maßnahmen mit dem Ziel fördern, den Teilnehmenden die Aneignung der deutschen Sprache zu erleichtern, damit sie diese Kenntnisse in der Praxis anzuwenden in der Lage sind.
- Die Mitgliedsverbände der BAGFW als Träger von Integrationskursen bieten an, die Kurse sowie das gesamte Angebot an Integrationsmaßnahmen auf der Grundlage des umfassenden Verständnisses von Integration, wie es in den „Gemeinsamen Grundprinzipien“ der EU für die Politik der Integration von Zuwanderern von 2004 niedergelegt ist, nachhaltig fortzuentwickeln.

Mitglieder

Name	Institution
Altmaier, Peter, MdB	Parlamentarischer Staatssekretär im Bundesministerium des Innern
Attarbashi, Fateme	
Aykut, Martha	Landeshauptstadt Stuttgart
Barkowski, Prof. Dr. Hans	Friedrich-Schiller-Universität Jena
Becker, Dr. Alois	Katholisches Büro Akademie Klausenhof
Budweg, Klaus-Jürgen	Bundesministerium der Finanzen
Dicke, Veronika	Innenministerium des Landes Schleswig Holstein
Dickel, Dr. Doris	Arbeitsstab der Beauftragten der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration
Dieckmann, Christa	Innenministerium des Landes Sachsen-Anhalt
Ehlich, Prof. Dr. Konrad	Ludwig-Maximilians-Universität
Gleichmann, Gerhard	VDP Bundesverband Deutscher Privatschulen
Grindel, Reinhard, MdB	Deutscher Bundestag
Hauschild, Dr. Christoph	Bundesministerium des Innern (Koordination)
Heinz von, Angelika	Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend
Hempel, Amadeus	Interkulturelle Bildung Hamburg e. V. (IBH)
Holzmann, Irina	Vertreterin Spätaussiedler
Huber, Helmut	Bayerisches Staatsministerium für Arbeit und Sozialordnung, Familie und Frauen
John, Prof. Barbara	Senatsschulverwaltung Berlin
Kiefer, Franz	Bundeszentrale für politische Bildung
Kockmann, Jürgen	Leiter der Steinfurt Arbeitsförderung Kommunal (STARK)
Lehnguth, Dr. Gerold	Bundesministerium des Innern
Mohammad, Beate	Begegnungs- und Fortbildungszentrum für muslimische Frauen
Mohn, Ulrich	Deutscher Städte- und Gemeindebund
Ooyen van, Monika	Bundesministerium für Bildung und Forschung
Ritgen, Dr. Klaus	Deutscher Landkreistag
Ruckteschell, Dr. Katharina von	Goethe-Institut e. V.
Schindler, Erwin	Bundesamt für Migration und Flüchtlinge
Schlüter, Dr. Bernd	Mitglied des Vorstandes Diakonisches Werk der EKD – Vertreter der BAGFW
Schmidt, Dr. Matthias	Bundeskanzleramt
Schröder, Jürgen	Bundesministerium für Arbeit und Soziales
Veit, Rüdiger, MdB	Deutscher Bundestag
Bartels, Mareike	Deutscher Städtetag
Zehnder, Dr. Erich	Verband der Volkshochschulen von Rheinland-Pfalz



4.2.

Themenfeld 2:

„Von Anfang an deutsche Sprache fördern“

Rund ein Fünftel aller in Deutschland lebenden Menschen sowie jedes dritte Kind unter sechs Jahren haben einen Migrationshintergrund. In vielen städtischen Ballungsgebieten der westlichen Bundesländer gilt dies bereits für mehr als 40 Prozent der Kinder und Jugendlichen. Zwei Drittel der Kinder und Jugendlichen mit Migrationshintergrund sind in Deutschland geboren.

Viele Kinder und Jugendlichen mit Migrationshintergrund sind erfolgreich in Schule, Ausbildung, Beruf und Gesellschaft und in Deutschland gut integriert. Viel zu viele aber haben hierbei Schwierigkeiten. Ein wesentlicher Grund dafür liegt in nicht ausreichenden Kenntnissen der deutschen Sprache. Sprachkompetenz ist eine der wichtigsten Voraussetzungen für den schulischen und beruflichen Erfolg und für die gesellschaftliche Integration.

Sprachentwicklung ist ein wesentlicher Teil der Persönlichkeitsentwicklung, Sprachförderung ein zentraler Bereich der frühen Bildung. Sprachförderung legt wichtige Grundlagen für Chancengleichheit insbesondere mit Blick auf den Übergang von der Kindertageseinrichtung in die Grundschule. Die Pisa-Studie und der OECD-Bericht zur Politik der frühkindlichen Betreuung, Bildung und Erziehung in Deutschland unterstreichen die Bedeutung der sprachlichen Fähigkeiten für den kindlichen Bildungs- und Entwicklungsprozess. Kinder mit Migrationshintergrund haben oft wenig Gelegenheit, bereits in den ersten Lebensjahren Deutschkenntnisse zu erwerben.

Die integrationspolitischen Erwartungen und Forderungen richten sich daher vor allem auf eine kontinuierliche und systematische Förderung der deutschen Sprache. Die sprachliche Bildung ist eine durchgängige gemeinsame Aufgabe der an der Erziehung und Bildung beteiligten Personen und Institutionen. Sie beginnt in der Familie und wird ergänzt und fortgeführt in Tageseinrichtungen für Kinder und den nachfolgenden Bildungsinstitutionen. Die Eltern sind in allen Phasen der sprachlichen Bildung wichtig und in ihrer elterlichen Verantwortung von Anfang an gefordert. Die Mehrsprachigkeit der Kinder ist im Prozess sprachlicher Bildung als Chance zu verstehen und zu nutzen.

Ziel aller Maßnahmen ist die Verbesserung der Integration und der Bildungschancen von Kindern mit Migrationshintergrund – insbesondere durch die Unterstützung und Förderung der Sprachentwicklung von Anfang an und durch ausreichende Gelegenheit, so früh wie möglich gute Deutschkenntnisse zu erwerben.

Bund, Länder, Kommunen und nichtstaatliche Organisationen und Institutionen sind gleichermaßen gefordert, Verantwortung für die Verbesserung der Bildungschancen und der Integration von Kindern mit Migrationshintergrund zu übernehmen und dabei den Blick insbesondere auf die frühe Sprachförderung zu richten. Dieser Prozess muss von allen Beteiligten in gemeinsamer Verantwortung gestaltet werden.

In der frühesten Phase des Erstspracherwerbs eines Kindes spielen die unmittelbaren Bezugspersonen, vor allem die Eltern, eine entscheidende Rolle für die Sprachentwicklung des Kindes. Durch eine sprachanregende und intensive Interaktion mit dem Kind unterstützen sie die natürliche Sprachentwicklung des Kindes und helfen ihm so, sich die Sprache als menschliches Kommunikationsmittel anzueignen. Der gute Erwerb der Muttersprache – der Sprache, die von den Eltern und Bezugspersonen mit dem Kind gesprochen wird – ist eine wesentliche Voraussetzung für die Entwicklung von Sprachkompetenz, auch für den Erwerb der Sprache des Aufnahmelandes, hier also des Deutschen. Kinder können auch problemlos von Anfang an mit mehr als einer Erstsprache aufwachsen, wenn ihnen ausreichender sprachlicher Input geboten wird.

Es ist wichtig und sinnvoll, Strukturen zu schaffen, die für Kinder, die zuhause nicht deutsch sprechen, bereits im Kleinkindalter eine intensive Begegnung mit der deutschen Sprache ermöglichen. Die frühe Begegnung und Kommunikation mit deutschen Kindern und Erwachsenen ist für die Entwicklung eines späteren kompetenten Umgangs mit der deutschen Sprache sehr bedeutsam.

Tageseinrichtungen für Kinder stellen einen sehr guten Rahmen für solche Begegnungen dar, ihr früher Besuch bietet daher besondere Chancen. Durch gezielte Maßnahmen in Kindertageseinrichtungen – frühe systematische und verlässliche Sprachförderung, Unterstützung der Sprachentwicklung durch qualifizierte Erzieherinnen und Erzieher – kann der

positive Effekt der natürlichen Aneignung der deutschen Sprache erheblich gesteigert werden.

Das letzte Kindergartenjahr bereitet als Brückenjahr auf die Schule vor und bietet insbesondere für Kinder mit Zuwanderungsgeschichte/Migrationshintergrund die Chance rechtzeitig vor der Einschulung ihre Kenntnisse in der deutschen Sprache zu vertiefen. Der Übergang vom Kindergarten in die Grundschule muss daher so gestaltet sein, dass für die Kinder eine kontinuierliche und nachhaltige Förderung gewährleistet ist und ihr schulischer Erfolg gute Voraussetzungen erfährt.

Auch die Kindertagespflege hat die Aufgabe der Bildung, Erziehung und Betreuung von Kindern. Deshalb können auch Tagesmütter bei der frühen Sprachförderung eine wichtige Rolle übernehmen, jedenfalls unter der Voraussetzung, dass sie selbst die deutsche Sprache gut beherrschen.

Vor diesem Hintergrund ergeben sich entlang der Biographie eines Kindes drei Handlungsfelder früher sprachlicher Bildung bzw. Sprachförderung, die von besonderer Bedeutung sind:

1. *Unterstützung von Sprachentwicklung und Spracherwerb durch die Eltern*
2. *Sprachförderung in Kindertageseinrichtungen*
3. *Durchgängige sprachliche Bildung im Übergang Kindergarten – Grundschule*

1. Unterstützung von Sprachentwicklung und Spracherwerb durch die Eltern

Spracherwerb beginnt bereits unmittelbar nach der Geburt. Kinder lernen in der Regel die Grundstrukturen der in ihrer Familie gesprochenen Sprache „beiläufig“, d. h. durch implizite unbewusste Prozesse. Sie erwerben so die Grundlagen für das spätere explizite Lernen weiterer Sprachen.

Eltern sind in der frühkindlichen Phase eines Kindes in der Regel die wichtigsten Bezugspersonen für ihre Kinder und spielen eine zentrale Rolle für deren sprachliche, kognitive, emotionale und soziale Entwicklung. Für die Sprachentwicklung ist entscheidend, dass Eltern in den ersten Jahren viel und variationsreich mit ihren Kindern sprechen, und zwar in der Sprache, über die sie selbst geläufig verfügen.

Die Mehrzahl der Eltern mit Migrationshintergrund ist am Bildungserfolg ihrer Kinder interessiert, sie nehmen ihre Verantwortung für ihr Kind aktiv wahr. Wie gut ein Kind gefördert wird, ist jedoch von der Handlungs- und Erziehungskompetenz der Eltern abhängig, die von ihrem sozialen Status und vom Bildungsbewusstsein erheblich beeinflusst wird. Dabei wissen Eltern oftmals zu wenig über den Spracherwerb. So ist ihnen häufig nicht bekannt, dass es beispielsweise bei mehrsprachig aufwachsenden Kindern in bestimmten Entwicklungsphasen zu Sprachmischungen kommen kann, die für die weitere Entwicklung gänzlich unproblematisch und durchaus entwicklungsgerecht sind. Auch wissen sie oft nicht, wie sie ihre Kinder bei der Sprachentwicklung zielgerichtet unterstützen können. Auch deutsche Eltern verfügen – ebenso wie Eltern mit Migrationshintergrund – oft nicht über ein sicheres Verständnis ihrer Rolle beim Spracherwerb der Kinder.

Für Migranteneltern wird die Erziehung und Begleitung ihrer Kinder oftmals erschwert durch eigene Verständigungsprobleme im sozialen Umfeld und damit verbundene Verunsicherung und Informationsdefizite bezüglich des hiesigen Bildungssystems, der Bedeutung eines frühen Besuchs einer Kindertageseinrichtung und guter Deutschkenntnisse für den Schulerfolg. Häufig herrschen auch kulturell bedingt andere Vorstellungen über die Erziehungs- und Bildungsaufgaben von Eltern, von Kindertageseinrichtungen und Schulen. Unterstützungs- und Orientierungsangebote erreichen Eltern von Kindern unter drei Jahren und von Kindern, die keine Kindertageseinrichtung besuchen, oftmals nicht im gewünschten Maße.

Ein guter Spracherwerb und eine kontinuierliche Sprachentwicklung von Anfang an in der Familie ist daher ein wichtiges Ziel. Die erzieherische Kompetenz der Eltern muss durch ihre intensive Ansprache unterstützt werden. Angebote zur Elternbildung für eine verbesserte Wahrnehmung und Förderung des Entwicklungspotenzials ihrer Kinder müssen von Anfang an zur Verfügung stehen. Dazu müssen vielfältige Strukturen erhalten und geschaffen werden, unter anderem in der Familienbildung, in der Kindertagesbetreuung und im Gesundheitswesen. Für Kinderärztinnen und -ärzte sowie für therapeutische Fachkräfte bedarf es einer spezifischen Qualifikation zur Diagnostik bei mehrsprachigen Kindern. Sie müssen befähigt sein, Eltern Handlungsempfehlungen zur Entwicklung von kindlicher Mehrsprachigkeit zu geben, die den Erkenntnissen der Spracherwerbsforschung entsprechen. Bezüglich der Kindertagesbetreuung bedarf es eines quantitativen und qualitativen Ausbaus, so dass die Eltern optimal unterstützt und die Kinder entwicklungsgerecht gefördert werden.

1.1. Selbstverpflichtungen der Bundesregierung

ESF-Programm für sozial benachteiligte Familien mit und ohne Migrationshintergrund zur Förderung und Integration benachteiligter Kinder:

Als Beispiel für entsprechende Programme kann „Opstapje“ stehen. „Opstapje“ ist ein Hausbesuchsprogramm und zielt auf die frühe Förderung von Kindern aus sozial benachteiligten Familien – auch Migrantenfamilien – durch die Stärkung der Elternkompetenzen. Der niederschwellige und aufsuchende Charakter des Programms sind die Schlüsselfaktoren für die Erreichbarkeit der Familien und die Kontinuität der Programmteilnahme. Im Rahmen des Programms soll die Elternkompetenz zur Wahrnehmung und Förderung des Entwicklungspotenzials ihrer Kinder gestärkt, auf die Bedeutung einer guten Sprachentwicklung hingewiesen und für den Besuch von Kindertageseinrichtungen geworben werden. Das Programm soll ab 2008 beginnen.
(Status: beantragt)

Aktionsprogramm „Frühe Hilfen für Eltern und Kinder und soziale Frühwarnsysteme“:

Ziel des Aktionsprogramms ist, Kinder vor allem durch die Stärkung der Erziehungskompetenz ihrer Eltern wirksam vor Gefährdungen zu schützen. Durch eine bessere Verzahnung von Leistungen der Gesundheitshilfe und der Kinder- und Jugendhilfe sollen Risiken für die kindliche Entwicklung und Defizite bei der Förderung durch die Eltern frühzeitig erkannt und die erforderlichen Hilfen rechtzeitig eingeleitet werden. Das Programm soll zur gesunden physischen und psychischen Entwicklung von Kindern bis zu drei Jahren und zur sozialen Integration ihrer Familien beitragen. Es sichert somit eine wichtige Basis für den erfolgreichen Spracherwerb auch der Kinder mit Migrationshintergrund.

Stärkere Implementierung des Themas Integration und Sprachförderung von Kindern mit Migrationshintergrund in der Initiative Lokale Bündnisse für Familien:

Die von der Bundesregierung Anfang 2004 gestartete Bundesinitiative Lokale Bündnisse für Familien will Akteure in den Kommunen anregen, sich aus Politik, Verwaltung, Unternehmen, Kammern, Gewerkschaften, Kirchen, Verbänden und Institutionen Verbündete zu suchen, um gemeinsam durch konkrete Projekte auf der lokalen Ebene die Lebens- und Arbeitsbedingungen für Familien zu verbessern. Die Infrastruktur der Lokalen Bündnisse soll stärker als bisher genutzt werden, um Eltern mit Migrationshintergrund zu erreichen, die frühe Förderung der deutschen Sprache als Thema zu etablieren und für einen frühzeitigen Besuch von Kindertageseinrichtungen zu werben. Von den bisher bundesweit existierenden rund 370 Bündnissen weist bisher nur ein kleinerer Teil Integration als wichtiges Handlungsfeld aus. Bis Ende 2007 soll die Zahl der Lokalen Bündnisse auf 455 ausgeweitet werden und das Thema Integration in den Bündnissen an Bedeutung gewinnen. Geplant ist, dass der regelmäßig erscheinende Newsletter und die Website der Bündnisinitiative Handlungsfelder zum Thema Integration wie z. B. die Sprachförderung von Kindern mit Migrationshintergrund oder ihrer Eltern stärker aufgreifen.

Implementierung des Themas Integration und Sprachförderung von Kindern mit Migrationshintergrund als Handlungsschwerpunkt im Aktionsprogramm Mehrgenerationenhäuser:

Mehrgenerationenhäuser als aktive und aktivierende Zentren neuer Art für Personen aller Altersstufen wollen das Potential der familiären Netzwerke bewahren, stärken und in einer modernen Form unterstützen. Mehrgenerationenhäuser verstehen sich als Informations- und Dienstleistungsplattform für alle Generationen und stellen Angebote für Kinder und Eltern bereit. Die Mehrgenerationenhäuser sollen stärker als bisher genutzt werden, Eltern mit Migrationshin-

tergrund zu erreichen, zur Stärkung der Elternkompetenzen beizutragen und für einen frühen Besuch von Kindertageseinrichtungen zu werben. Sie werden selbst Angebote zum Erwerb der deutschen Sprache für Kinder und Eltern mit Migrationshintergrund im Stadtteil anbieten. Bis Ende 2007 soll in jedem Landkreis und in jeder kreisfreien Stadt mindestens ein Mehrgenerationenhaus gefördert werden. Bis Ende 2008 sollen 25 Prozent der Häuser den Programmschwerpunkt Integration definiert haben.

Qualifizierung der Kinderbetreuung im Rahmen der Integrationskurse des Bundes:

Die qualifizierte Kinderbetreuung im Rahmen der Integrationskurse, insbesondere der Eltern- und Frauenintegrationskurse, soll durch den Einsatz von qualifizierten Fachkräften auch einen Beitrag zur sozialen Integration der Kinder leisten. Damit wird die Betreuungszeit nützlich und anregend gestaltet und der Spracherwerb der Kinder unterstützt und erleichtert werden. Zur verstärkten Wahrnehmung der Integrationskurseangebote bzw. der flankierenden Kinderbetreuung sollen Kindertageseinrichtungen, Einrichtungen der Jugendhilfe und Ausländerbehörden stärker zusammenarbeiten. Der Bund wird auch in Zukunft Mittel für die Kinderbetreuung im Rahmen der Integrationskurse zur Verfügung stellen.

Implementierung des Themas Integration und Sprachförderung von Kindern mit Migrationshintergrund in ein bundesweites Projekt „Lesestart – von Anfang an!“

Das von der Bundesregierung kofinanzierte Modellprojekt „Lesestart – von Anfang an!“, das derzeit im Freistaat Sachsen durchgeführt und wissenschaftlich begleitet wird, soll nach erfolgreicher Durchführung bundesweit in enger Zusammenarbeit mit den Ländern implementiert werden, wobei es auch insbesondere einen Schwerpunkt auf Kinder und Familien mit Migrationshintergrund legen wird. Die Lesesozialisation in der Familie entscheidet über die persönlichen Lesebiographien heranwachsender Kinder. Nur in einem Drittel aller Haushalte mit Kindern im klassischen „Vorlesealter“ wird heute vorgelesen. Im Umkehrschluss heißt dies: dass zwei Drittel aller Familien auf eine elementare Frühförderung ihrer Kinder verzichten. Ausgehend von der Annahme, dass eine intensiv betriebene Leseförderung in der im Elternhaus gesprochenen Sprache dazu führt, niedrige Bildungsstände auszugleichen, soll das o.g. Projekt einen Beitrag für den erfolgreichen Spracherwerb auch der Kinder mit Migrationshintergrund leisten.

1.2. Vorschläge für Selbstverpflichtungen der Länder und der Kommunen

In den Ländern und Kommunen sind in den letzten Jahren bereits viele Maßnahmen ergriffen worden, um das Angebot zur Unterstützung von Familien auszubauen und zu verbessern.

Mit Blick auf die Sprachförderung verpflichten sich die Länder und die Kommunen:

- den Schwerpunkt Sprachförderung für Kinder mit Migrationshintergrund in die Integrationskonzepte der Länder und Kommunen zu implementieren;
- die Möglichkeit des Einsatzes und der Qualifizierung ehrenamtlicher mehrsprachiger Elternbegleiterinnen und Elternbegleiter als sprachliche und kulturelle Brücke zwischen Migrantenfamilien, Kindertageseinrichtungen und anderen Institutionen zu unterstützen. Die Schaffung fester Anlaufstellen für die ehrenamtlichen mehrsprachigen Elternbegleiterinnen und Elternbegleiter innerhalb der bestehenden Strukturen wird angestrebt.
- sich für die Stärkung bzw. die Einführung systematischer und zielgerichteter – auch muttersprachlicher – Elternansprache und -information von Geburt an einzusetzen, die die Themen frühe Förderung und Sprachentwicklung umfassen;
- niedrigschwellige Angebote für Kinder und ihre Familien zu unterstützen; die den gezielten und intensiven Kontakt mit der deutschen Sprache ermöglichen. Dabei soll die institutionalisierte Kooperation zur Entwicklung von Handlungskonzepten gefördert werden, und zwar die Kooperation von Kindertageseinrichtungen, Grundschulen, der örtlichen Jugendhilfeplanung, der Familienbildung und -hilfe, den Migrantenorganisationen und anderen verantwortlichen Akteuren vor Ort, die die unterschiedlichen örtlichen Bedingungen berücksichtigen,
- Maßnahmen zur Unterstützung eines frühen Besuchs von Kindertageseinrichtungen zu fördern;
- die Migrantenorganisationen in die Arbeitsgemeinschaften nach § 78 SGB VIII einzubeziehen.

1.3. Selbstverpflichtungen der nichtstaatlichen Institutionen und Organisationen

■ Die freien Träger der Wohlfahrtspflege

- richten die Arbeit und Konzepte in ihren Einrichtungen stärker und durchgängig auf die Themen Sprachentwicklung und Sprachförderung unter Berücksichtigung von Mehrsprachigkeit, Deutsch als Zweitsprache und interkulturelle Pädagogik aus;
- verpflichten sich, die Themen Sprachentwicklung und Spracherwerb und die Rolle und Aufgabe der Eltern verstärkt in den Beratungsgesprächen der Migrationsdienste (Migrationsberatung, Migrationsdienste, Integrationsagentur, Jugendmigrationsdienste) zu thematisieren,
- sagen zu, in ihren niedrigschwelligen Gruppenangeboten für Frauen und junge Familien einen Schwerpunkt auf die Rolle und Aufgabe der Eltern beim kindlichen Spracherwerb zu legen,
- sichern zu, dass im Rahmen der Interkulturellen Öffnung der sozialen Dienstleistungen auch die familienbildenden und -unterstützenden Dienstleistungen der Freien Träger für die Zielgruppe der Migranteneltern weiterentwickelt werden; hierzu beziehen die Freien Träger familienunterstützende Maßnahmen wie beispielsweise HIPPY, Opstapje, Griffbereit und Rucksack, sowie „Mama lernt Deutsch“ ein.

■ Die Migrantenorganisationen nutzen ihre Netzwerke vor Ort stärker und zielgerichteter zur Elterninformation über die Sprachentwicklungsbedarfe der Kinder und zur Stärkung der Elternkompetenz. Sie tun dies im Verbund mit staatlichen und nichtstaatlichen Partnern.

- Die örtlichen Netzwerke, Verbände und Institutionen beziehen Migrantenfamilien gezielt ein und unterstützen die alltäglichen Sprachkontakte von Kindern mit und ohne Migrationshintergrund, z. B. in Stadtteilvereinen, Sportvereinen, musikalischen Förderangeboten und bei kulturellen Begegnungen.
- Kinderärzte, sozialpädiatrische Zentren und Logopädinnen und Logopäden beraten Migrantenfamilien regelmäßig und kontinuierlich zur kindlichen Sprachentwicklung, Mehrsprachigkeit und Deutsch als Zweitsprache. Ihre Verbandsorganisationen setzen sich in den übergeordneten Gremien für die Elternberatung und Elternpartizipation ein.
- Die türkisch-deutschen Elternbriefe (ANE) des Arbeitskreises Neue Erziehung e. V. orientieren sich

thematisch an den Entwicklungsphasen eines Kindes und beschäftigen sich auch mit Sprachentwicklung und Sprachförderung. Der Vertrieb der Elternbriefe erfolgt bundesweit. Der Vertrieb der Elternbriefe soll erweitert und systematisiert werden. Zusätzlich sollen für weitere Migrantengruppen mehrsprachige Elternbriefe zum Thema Sprachentwicklung und Sprachförderung erstellt werden.

- Die Türkische Gemeinde in Deutschland (TGD) führt u. a. in Zusammenarbeit mit der Förderung der Türkischen Elternvereine in Deutschland eine Bildungsinitiative für Eltern türkischer Herkunft durch. Ziel der Kampagne, in deren Rahmen es auch eine Medieninitiative und ehrenamtliche Bildungsbotschafter geben wird, ist die Motivierung, Qualifizierung und Aktivierung dieser Eltern, damit sie sich stärker für die Bildung ihrer Kinder einsetzen und sich in den Bildungseinrichtungen aktiv beteiligen. Das Thema Sprachförderung wird dabei eine wichtige Rolle spielen. Die Bildungsinitiative richtet sich sowohl an Eltern von Schulkindern und soll auf Eltern von Kindern unter sechs Jahren ausgeweitet werden.
- Italienische Migrantenvereine unterstützen Kinder und Jugendliche durch ergänzenden muttersprachlichen Unterricht und durch allgemeine Förderangebote. Ein Teil dieser Förderung richtet sich an Kinder in Kindertageseinrichtungen, in denen frühe Sprachförderung geleistet wird. Die Zusammenarbeit mit Eltern wird mit dem Ziel gefördert, Eltern über die Bedeutung eines frühen Besuchs einer Kindertageseinrichtung und zu anderen Bildungseinrichtungen zu informieren.
- Die RAA (Regionalen Arbeitsstellen zur Förderung von Kindern und Jugendlichen aus Zuwandererfamilien) in Nordrhein-Westfalen stellen in Kooperation mit und unterstützt durch die Freudenberg-Stiftung in Weinheim bundesweit methodische Anleitung, mehrsprachige Materialien und Hinweise zur fachlichen Schulung zur Umsetzung des Konzeptes „Griffbereit“ (zweisprachige Eltern-Kind-Gruppen für Eltern mit ihren 1- bis 3-jährigen Kindern zur Verfügung, angebunden beispielsweise an eine Kindertageseinrichtung oder eine Familienbildungsstätte).

Der Bund der Spanischen Elternvereine in der Bundesrepublik Deutschland hat nach Abschluss der Arbeiten an diesem Bericht folgende Selbstverpflichtungen nachträglich eingebracht:

- Der Bund der Spanischen Elternvereine in der Bundesrepublik Deutschland verpflichtet sich, auch in den kommenden Jahren Fortbildungsprogramme für Migranteneltern im Bereich Sprachförderung durchzuführen.

2. Sprachförderung in Kindertageseinrichtungen und in Kindertagespflege

Kinder können sich jederzeit – von Anbeginn ihres Lebens an oder auf der Basis einer Erstsprache – eine zweite oder dritte Sprache aneignen. Bereits vor dem dritten Lebensjahr können sich Kinder unterschiedlichster Erstsprachen die Grundlagen einer zweiten Sprache erschließen. Dies gelingt bei Kindern, die ihren primären Spracherwerb mit einer anderen Sprache als Deutsch begonnen haben, insbesondere dann in der Regel sehr gut, wenn der implizite Spracherwerb der frühkindlichen Phase durch das explizite Lernen möglichst früh ab dem Eintritt in eine Kindertageseinrichtung aktiv unterstützt wird.

Frühe Sprachförderung ist dann erfolgreich, wenn die Zusammenhänge des Spracherwerbs mit den kognitiven, emotionalen und sozialen Entwicklungsprozessen der Kinder berücksichtigt werden und die unterschiedlichen Förderelemente einem integrierten Sprachförderkonzept folgen. Dabei ergänzen sich situative Sprachförderangebote und strukturierte, systematisch aufgebaute, kontinuierliche Förderkonzepte.

Eine pädagogische, auf den Erkenntnissen der Spracherwerbsforschung basierende Sprachdiagnostik, die die valide Einschätzung des Sprachstandes ermöglicht und mit Blick auf die Entwicklungsprozesse und die Mehrsprachigkeit des Kindes angewendet, interpretiert und dokumentiert wird, erlaubt die Feststellung des individuellen konkreten Förderbedarfs. Mehrsprachigkeit, vorhandene Sprach- und Kommunikationsfähigkeiten und unterschiedliche kulturelle Erfahrungen in der Familie prägen die Sprachentwicklung von Kindern mit Migrationshintergrund und sind zugleich die Basis für weiteres Lernen.

Im Bundesdurchschnitt besucht die Hälfte der Drei- und Vierjährigen aus Familien mit Migrationshintergrund den Kindergarten, bei den Vier- und Fünfjährigen sind es etwas über achtzig Prozent. Wie bei deutschen Familien besuchen Migrantenkinder von Eltern aus bildungsfernen Milieus seltener Betreuungseinrichtungen. In vielen Tageseinrichtungen für Kinder in einigen städtischen Ballungsgebieten bilden Kinder mit Zuwanderungsgeschichte die größte Gruppe, wobei die individuellen Situationen der Kinder je nach Nationalität, kulturellem Hintergrund und sprachlicher Situation in den Familien sehr vielfältig sind. Wenn Kinder nicht ausreichende Gelegenheit haben, Deutsch zu hören und sich auf Deutsch zu artikulieren, kann kein Spracherwerb stattfinden. Die gute Entwicklung von Deutschkenntnissen gelingt unter diesen Umständen also nicht „von alleine“, nur eine aktive Förderung bringt die anzustrebenden Fortschritte.

Angesichts der wachsenden Zahl von Kindern mit Migrationshintergrund stehen die Kindertageseinrichtungen als Bildungs- und Erziehungseinrichtungen, aber auch die Kindertagespflege, vor einer großen Herausforderung. Kindertageseinrichtungen sind zentrale Orte für die frühkindliche Sprachförderung. Dabei ist zu beachten, dass die Rahmenbedingungen in den Kindertageseinrichtungen, insbesondere die Gruppengröße, der Erzieher- Kind-Schlüssel, ein hoher Geräuschpegel und ungünstige sprachliche Gruppenzusammensetzungen, eine angemessene Förderung von Kindern mit besonderem Förderbedarf erschweren. Auch die Ausbildung der Fachkräfte trägt der Thematik nicht überall ausreichend Rechnung.

Gelingende Ansprache und die Zusammenarbeit mit den Eltern mit Migrationshintergrund ist nicht in allen Kindertageseinrichtungen Selbstverständlichkeit. Maßnahmen zur Stärkung der Elternkompetenz, die Einbeziehung der Eltern in den Sprachförderprozess und verlässliche institutionenübergreifende Kooperationsstrukturen aller an der Bildung und Erziehung von Kindern beteiligten Akteure fehlen vielfach.

Die aktuelle Situation stellt hohe Anforderungen an die Erzieherinnen und Erzieher in den Einrichtungen. Die Notwendigkeit einer umfassenden sprachlichen Bildung und von Erziehungs- und Bildungspartnerschaften mit den Eltern, die geprägt sind von einer Wertschätzung der Kompetenzen der Kinder und Eltern sowie der kulturellen Vielfalt als Ressource, ist nicht allen Erzieherinnen und Erziehern bewusst. Die Fachkräfte sind Sprachvorbild für die Kinder und Hauptakteure bei der Zusammenarbeit mit Eltern. Ihre Kenntnisse über Sprachentwicklung, die Zielsprache Deutsch, sprachliche Regelsysteme und über die Zusammenhänge von Sprache, Kognition und sozialer Kompetenz sind zentrale Voraussetzungen für eine professionelle Sprachförderung.

In vielen Ländern werden Überlegungen angestellt oder sind bereits in die Tat umgesetzt, die deutsche Sprache bei Kindern mit Migrationshintergrund gezielter zu fördern. Da die Maßnahmen jedoch in der Regel erst vor wenigen Jahren in die Wege geleitet wurden, liegen Erkenntnisse über die Effektivität der Maßnahmen bisher kaum vor.

Gute Deutschkenntnisse aller Kinder zu Schulbeginn sind eines der herausragenden Ziele früher Sprachförderung in Kindertageseinrichtungen. Zwingend erforderlich ist hierbei die Verfügbarkeit eines ausreichend großen Angebots an Betreuungsplätzen und die Sicherstellung eines ausreichenden Sprachangebots. Benötigt werden gute verlässliche Instrumente zur pädagogischen Sprachdiagnostik, Beobachtungs- und Dokumentationsverfahren des sprachlichen Verhaltens von Kindern als Grundlage der Förderung sowie Maßnahmen zur Sprach- und Entwicklungsförderung

in Kindertageseinrichtungen und in der Kindertagespflege. Dies bedeutet zugleich eine entsprechende Schwerpunktsetzung in der Aus-, Fort- und Weiterbildung des pädagogischen Personals. Gute pädagogische Diagnose- und Sprachförderkompetenz der Fachkräfte muss unabdingbar gewährleistet sein. Die Elternkompetenz und Elterninitiative im Hinblick auf die Wahrnehmung der Potenziale und die Förderung ihrer Kinder muss gestärkt werden. Ein früher Besuch einer Kindertageseinrichtung als Chance gerade auch für Kinder mit Migrationshintergrund muss unterstützt werden. Die interkulturelle Öffnung der Einrichtungen ist zu gewährleisten.

Um Kindertageseinrichtungen als Orte der Integration und der Sprachförderung so früh wie möglich nutzen zu können, bedarf es vor allem eines bedarfsgerechten institutionellen Angebots in ganz Deutschland. Ungedeckter Bedarf besteht in den alten Bundesländern insbesondere für Kinder im Alter unter drei Jahren. Dieses Defizit betrifft auch Ballungsgebiete mit einem hohen Anteil von Familien mit Migrationshintergrund. Der von der Bundesregierung und den Ländern avisierte bedarfsgerechte und qualitätsorientierte Ausbau der Betreuungsplätze für Kinder unter drei Jahren auf ca. 35 Prozent Versorgungsquote bis zum Jahr 2013 als gemeinsame Anstrengung von Bund, Ländern und Gemeinden ist ein wesentlicher Baustein einer am Wohl des Kindes orientierten Kinder- und Jugendpolitik, die auch für Kinder mit Migrationshintergrund erhebliche positive Effekte in Bezug auf frühe Sprachförderung erzielen wird. Auch die Kindertagespflege soll dazu wesentlich beitragen.

2.1. Selbstverpflichtungen der Bundesregierung

Quantitativer und qualitativer Ausbau der Betreuung von Kindern unter drei Jahren:

- Der Bund strebt ein bedarfsgerechtes und qualitätsorientiertes Angebot für die Kinder unter drei Jahren an, das es bisher nur in den neuen Bundesländern gibt. Ziel ist es, bis 2013 eine Versorgungsquote von ca. 35 Prozent zu erreichen. Dadurch ergeben sich auch für Kinder mit Migrationshintergrund neue Fördermöglichkeiten, auch bei der sprachlichen Bildung. Der angestrebte Ausbau ist nur zu erreichen in gemeinsamer Anstrengung von Bund, Ländern und Gemeinden.

Entwicklung eines pädagogischen Förderkonzepts für Tageseinrichtungen für Kinder unter drei Jahren:

- Die Betreuung für Kinder unter drei Jahren wird derzeit deutlich ausgebaut. Um eine qualifizierte und professionelle Arbeit der in den Tageseinrichtungen tätigen Personen zu unterstützen, wird der

Bund in enger Zusammenarbeit mit den Ländern ein Projekt zur Entwicklung eines pädagogischen Förderkonzepts für unter Dreijährige durchführen, das auch von Tagespflegepersonen angewendet werden kann. Sprachliche Entwicklung und die Entwicklung interkultureller Kompetenz sind Querschnittsthemen des Konzeptes. Das Projekt ist in Vorbereitung.

Weiterentwicklung des Projekts „Sprachliche Förderung in der Kindertageseinrichtung“:

- Das Projekt „Sprachliche Förderung in der Kindertageseinrichtung“ richtet sich an alle Kinder im Kindergartenalter. Ziel ist die Entwicklung von didaktischen Materialien, die die systematische Verknüpfung von Sprache und Bildungsangeboten zum Inhalt haben. Dieses Konzept wird gezielt um Möglichkeiten erweitert, die sprachliche Förderung von mehrsprachigen Kindern förderlich zu gestalten. Speziell zu diesem Zweck stellt die Bundesregierung für das bereits laufende Projekt, dessen Ergebnis im Juli 2008 erwartet werden, Mittel zur Verfügung.

Weiterentwicklung des Curriculums

„Qualifizierung in der Kindertagespflege“:

- Das Curriculum „Qualifizierung in der Kindertagespflege“ soll erweitert werden um den Aspekt der sprachlichen Förderung von kleinen Kindern, gerade auch solcher mit Migrationshintergrund. Das Curriculum wird den wesentlichen Orientierungsrahmen für ein ESF-Programm zur Qualifizierung von Tagespflegepersonen bilden, das Ende 2007 beginnt und das die Bundesregierung unterstützen wird.

Medieninitiative zur Sprachförderung für Kinder im Kindergartenalter:

- In Zusammenarbeit des Bundes und einer Fernsehanstalt sollen innovative Fernsehsendungen für Kinder mit Migrationshintergrund entstehen. Begleitend dazu werden Materialien für Eltern und Angebote der Fortbildung für Erzieherinnen und Erzieher entwickelt.

Unterstützung von Programmen zur Evaluation von Sprachförderung von Kindern mit Migrationshintergrund

- Der Bund wird gemeinsam mit den Bundesländern Forschungsvorhaben wie beispielsweise das Programm FörMig unterstützen, die Erkenntnisse über die Effektivität der in den Bundesländern ergriffenen Maßnahmen zur Sprachförderung von Migranten erbringen können.

2.2. Vorschläge für Selbstverpflichtungen der Länder und der Kommunen

In dem 2004 von der Jugendministerkonferenz (JMK) und der Kultusministerkonferenz (KMK) beschlossenen gemeinsamen Rahmen der Länder für die frühe Bildung in Kindertageseinrichtungen haben sich die Länder über die Ausformung und Umsetzung des Bildungsauftrags der Kindertageseinrichtungen im Elementarbereich verständigt. Dieser Rahmen wird durch die in allen Ländern vorliegenden Bildungspläne auf Landesebene konkretisiert, ausgefüllt und erweitert. Innerhalb des gemeinsamen Rahmens gehen die Länder eigene, den jeweiligen Situationen angemessene Wege der Ausdifferenzierung und Umsetzung. Im Vordergrund der Umsetzungsbemühungen im Elementarbereich steht die Vermittlung grundlegender Kompetenzen und die Entwicklung und Stärkung persönlicher Ressourcen.

Sprachliche Bildung gehört wesentlich zur Erfüllung des Bildungsauftrags der Kindertageseinrichtungen. Sprachförderung setzt daher ganzheitlich und an den individuellen Bedürfnissen des Kindes an. Sie muss in die Auseinandersetzung des Kindes mit seiner Umwelt eingebunden sein, wenn sie erfolgreich sein will. Sprachförderung zielt auf Nachhaltigkeit. Sie muss daher möglichst früh und regelmäßig beginnen und systematisch aufgebaut sein. Es gilt aber auch: Für Sprachförderung ist es nie zu spät.

Mit Blick auf die Sprachförderung verpflichten sich die Länder und Kommunen:

- zu einem bedarfsgerechten und qualitätsorientierten Ausbau der Betreuungsplätze für Kinder unter drei Jahren;
- das Thema sprachliche Bildung als Querschnittsaufgabe in die Konzepte der Kindertageseinrichtungen im Rahmen der dort geleisteten Bildungsarbeit zu implementieren;
- zur flächendeckenden Einführung verbindlicher pädagogischer, wissenschaftlich begleiteter Verfahren zur Sprachstandserfassung und Dokumentation, die eine kontinuierliche Beobachtung der Kinder und konkrete Förderempfehlungen für jedes einzelne Kind erlauben; dabei muss die Situation mehrsprachiger Kinder Berücksichtigung finden;
- die flächendeckende Verbreitung von Förderangeboten, die an den Ergebnissen der Sprachstandserfassungen ansetzen und hierauf aufbauen;
- die Entwicklung und Anwendung von Instrumenten zu unterstützen, den verantwortlichen Akteuren vergleichende Maßstäbe ermöglichen und auf diese Weise zur Qualitätsverbesserung

beitragen, beispielsweise durch Verfahren externer Evaluation oder standardisierter Sprachstandserfassungs- und Beobachtungsverfahren; hier geht es insbesondere um sog. Sprachkompetenztests, die für alle Kinder spätestens ein Jahr vor der Einschulung bzw. im Alter von vier Jahren verbindlich sein sollen;

- den Kindertageseinrichtungen Rahmenbedingungen zu ermöglichen (bspw. kleinere Gruppen, sprachlich gut durchmischte Kindergruppen, interkulturelle Öffnung, mehr Personal bei hohem Anteil von Kindern mit Migrationshintergrund), die für eine individuelle altersgerechte Sprachförderung von Kindern förderlich sind;
- die Aus-, Fort- und Weiterbildung von Erzieherinnen und Erziehern in den Bereichen „Kenntnisse über den Zweitspracherwerb“, „pädagogische Sprachstandsdiagnostik und pädagogische Sprachförderkompetenz“ zeitnah zu verbessern und flächendeckend anzubieten;
- die Ausbildung von Erzieherinnen und Erziehern in einem modularisierten System zu verbessern, das praxisgerecht ist; im Rahmen der europäischen Harmonisierung ist – zunächst für Leitungskräfte – eine Ausbildung auf dem Bachelor-Niveau anzustreben;
- landesspezifische Rahmenpläne für die Bildung im Kindergarten auf Kinder unter drei Jahren auszuweiten und im Hinblick auf Sprachentwicklung und Sprachförderung zu konkretisieren;
- zusätzliche Fördermaßnahmen für Einrichtungen, die ganz überwiegend oder zu einem hohen Anteil von Kindern mit Migrationshintergrund besucht werden, um eine wirksame kompensatorische Sprachförderung zu ermöglichen.

2.3. Selbstverpflichtungen der Institutionen und Organisationen

- Die Verbände der Freien Wohlfahrtspflege
 - sagen zu, die Aufgabe der sprachlichen Bildung für alle Kinder in den Konzepten der Kindertageseinrichtungen weiter zu entwickeln und hinsichtlich der Spracherwerbsprozesse von Migrantenkindern weiter zu konkretisieren;
 - sichern zu, dass die Sprachförderung als Bildungsauftrag in die jeweiligen Qualitätskonzepte der Träger eingebunden wird,
 - legen Wert auf eine entsprechende Qualifizierung der Erzieherinnen und Erzieher und werden – soweit möglich – Erzieherinnen und Erzieher mit Migrationshintergrund einstellen,

- verstärken ihre Anstrengungen, Fachkräfte mit Migrationshintergrund für die Ausbildung zu gewinnen, soweit sie Ausbildungsstätten für Erzieherinnen und Erzieher unterhalten,
 - bemühen sich darum, dass in ihren Kindertagesstätten Kinder mit Migrationshintergrund entsprechend ihren Bedarfen berücksichtigt werden,
 - sichern zu, den Prozess der Interkulturellen Öffnung auch in ihren Kindertageseinrichtungen umzusetzen.
- Die freien Träger von Kindertageseinrichtungen beteiligen sich aktiv und befördernd an Kooperationen zwischen allen an der Erziehung und Bildung der Kinder beteiligten Akteure. Die Einbindung von Muttersprachlern in die Arbeit der Einrichtungen ist in vielen Fällen sinnvoll. So können z. B. zentrale Anliegen der Erzieherinnen und Erzieher besser in den kulturellen Kontext der Familien mit Zuwanderungsgeschichte übermittelt werden.
 - Die Migrantenorganisationen befördern den Prozess der Integration, indem sie eine positive Einstellung gegenüber der Notwendigkeit eines möglichst frühen Deutschlernens bei den von ihnen vertretenden Bevölkerungsgruppen fördern, auf einen frühzeitigen Besuch einer Kindertageseinrichtung hinwirken und Konzepte zur elterlichen Bildung unterstützen und empfehlen.
 - Migrantenorganisationen wirken aktiv als Brücken zwischen Familien und Institutionen.
 - Deutsche Stiftungen spielen in der Förderung von Kindern und Familien mit Migrationshintergrund eine wichtige Rolle. Mit innovativen und modellhaften operativen Projekten sowie der Finanzierung beispielgebender Programme können Stiftungen im politischen und fachlichen Prozess wichtige Anregungen für Neuerungen geben.
 - Die RAA (Regionale Arbeitsstellen zur Förderung von Kindern und Jugendlichen aus Zuwandererfamilien) in Nordrhein-Westfalen stellen in Kooperation mit und unterstützt durch die Freudenberg Stiftung in Weinheim bundesweit methodische Anleitung, mehrsprachige Materialien und Hinweise zur fachlichen Schulung zur Umsetzung des Konzeptes Rucksack Kita zur Verfügung, ein Elternbildungs- und Sprachförderprogramm für vier- bis sechsjährige Kinder, das angebunden an eine Kindertageseinrichtung die Arbeit mit Familien mit der Sprachförderung in der Bildungseinrichtung vernetzt.
 - Die Türkisch-Deutsche Gesundheitsstiftung e. V. hat es sich zum Ziel gesetzt, Kinder und Eltern mit Migrationshintergrund besonders im Bereich Frühpädagogik und Grundschule zu fördern. Sie engagiert sich durch verschiedene Projekte im Bereich der Förderung von Kindern und Eltern mit Migrationshintergrund und plant gemeinsam mit Partnern die Weiterführung und Ausweitung des Sprachförderprojektes frühstart. Geplant sind außerdem neue Projekte im Bereich der Gewalt- und Suchtprävention, besonders für Kinder im Kindergarten- und Grundschulalter und deren Eltern, bei denen migrationsspezifische Aspekte und der Bereich der Sprachförderung zum Tragen kommen.

3. Durchgängige sprachliche Bildung im Übergang Kindergarten – Schule

Die individuellen Entwicklungs- und Lernprozesse eines Kindes, auch bei der sprachlichen Bildung, werden in Kindergarten und Schule entsprechend den jeweiligen Bildungs und Erziehungszielen unterstützt und gefördert. Kindergarten, Schule und Eltern tragen gemeinsam die Verantwortung, um für Kinder eine weitestgehende Kontinuität ihrer Entwicklungs- und Lernprozesse zu gewährleisten. Ihre verbindliche Zusammenarbeit „auf gleicher Augenhöhe“ ist daher unerlässlich. Tatsächlich bestehen in der Praxis hier noch erhebliche Reibungsverluste und Optimierungsmöglichkeiten, die insbesondere für Kinder aus Familien mit Migrationshintergrund Risiken entstehen lassen.

Der Übergang vom Kindergarten in die Grundschule ist eine Schlüsselsituation für alle Kinder, in der sie in einem kurzen Zeitraum verdichtete Entwicklungsanforderungen zu bewältigen haben. Da Sprachentwicklung und Sprachförderung zentral bedeutsam für die Chancengerechtigkeit in der Schule sind, muss der Kindergarten seine Sprachfördermöglichkeiten voll ausschöpfen und schulische Sprachförderung am individuellen Entwicklungsstand des Kindes ansetzen. Fachkräfte in Kindertageseinrichtungen und Grundschulen sind oft nicht genügend qualifiziert zur Erfassung individueller sprachlicher Entwicklungsstände von Kindern und zur sachgerechten abgestimmten Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Sprachförderung. Sie benötigen verlässliche Kommunikations- und Dokumentationsformen zur wirksamen Zusammenarbeit. Sprachförderung ist eine Querschnittsaufgabe in Kindertageseinrichtung und Schule. Die Qualifizierung des Personals muss darauf zielen, dass die Fach-

kräfte sich gegenseitig sachgerecht über die Sprachkenntnisse und -defizite der Kinder informieren und zusammenarbeiten.

Der Kindertageseinrichtung kommt im Hinblick auf die Sprachförderung neben dem Elternhaus und in Ergänzung der elterlichen Erziehung eine wichtige schulvorbereitende Aufgabe zu. Es sind alle Möglichkeiten zu nutzen, den Übergang im Sinne eines ganzheitlichen Bildungsangebots zu gestalten, das ab dem fünfte Lebensjahr beitragsfrei sein sollte. Die Sicherung der Qualität von Bildung, Erziehung und Betreuung ist dabei von entscheidender Bedeutung.

Die gemeinsame Gestaltung des Übergangs durch Kindergarten, Schule und Eltern beinhaltet die Abstimmung über ein gemeinsames pädagogisches Verständnis, zu Methoden und Sprachförderkonzepten ebenso wie die Zusammenarbeit mit den Eltern. Die gemeinsame Gestaltung gewährleistet die individuelle Sprachförderung eines Kindes im Sinne einer kontinuierlichen Bildungsbiographie. Kindergarten und Grundschule müssen die Motivation und Offenheit eines Kindes für seine weitere sprachliche Entwicklung als gemeinsame Aufgabe sichern.

Ziel ist zu erreichen, dass die Förderung der Grundschule am individuelle Entwicklungsstand des einzelnen Kindes anknüpft. Die Brückenfunktion des letzten Kindergartenjahres ins Schulsystem muss gestärkt und die Übergänge müssen optimiert werden. Dabei muss insbesondere der Sprachförderbedarf von Kindern mit Migrationshintergrund im Blick bleiben. Die verbindliche und kontinuierliche Zusammenarbeit von Kindergarten, Grundschule und Eltern als Erziehungs- und Bildungspartner ist unerlässlich und soll fester Bestandteil von Regelungen und Programmen sein. Die Kooperations- und Vernetzungsstrukturen der örtlichen schulischen und außerschulischen Institutionen und Akteure sind im Sinne einer kontinuierlichen Sprachförderung im Übergang Kindergarten – Grundschule auf eine verlässliche Basis zu stellen.

3.1. Selbstverpflichtung der Bundesregierung

Zusammenarbeit/Lebenslanges Lernen

- Erfolgreiches Lernen der Kinder bedingt erfolgreichen Spracherwerb und setzt voraus, dass diejenigen, die letztlich die Verantwortung für die Gestaltung von Bildungsprozessen übernehmen – die Eltern, Erzieherinnen und Erzieher und Lehrkräfte – noch intensiver als bisher zusammenarbeiten. Die Herausforderung besteht darin, hierfür die geeigneten Rahmenbedingungen zu schaffen. Die Bundesregierung beabsichtigt daher die Einrichtung eines Forschungsschwerpunkts „Bildung in der frühen Kindheit“. In diesem Rahmen ist die Konzept- und Instrumentenentwicklung für

Bildungshäuser für die Altersgruppe der Drei- bis Zehnjährigen zur inhaltlichen Verzahnung von Kindergarten und Grundschule in enger Absprache mit den Ländern vorgesehen.

Forschungsvorhaben zur Sprachstandsfeststellung

- Die Bundesregierung fördert auf der Grundlage eines Referenzrahmens zur altersspezifischen Sprachaneignung sowohl Forschungsvorhaben zur Weiterentwicklung bestehender Sprachstandstellungsverfahren als auch die Neuentwicklung von Sprachstandstellungsverfahren einschließlich individueller Förderpläne für Schülerinnen und Schüler sowie Fortbildungskonzepte für die Lehrenden, um durchgängige, individuelle Sprachförderung von der Kindertageseinrichtung bis in die Berufsbildung als Grundlage zu ermöglichen.

Bildung-Beratung-Erziehung

- Mit dem Aufbau des Internetportals BIBER fördert die Bundesregierung bis 2010 medienbasierte Qualifizierungsangebote für pädagogisches Personal von Kindertageseinrichtungen und Grundschulen, u. a. um Fach- und Beratungskompetenzen beim Einsatz neuer Medien zur Unterstützung von Sprach- und Leseförderungsprozessen zu vermitteln. BIBER unterstützt Kindertageseinrichtungen und Schulen durch eine virtuelle Arbeitsplattform bundesweit dabei, sich miteinander zu vernetzen und miteinander zu kooperieren. Ziel ist es, den Erfahrungsaustausch zur pädagogischen Praxis insbesondere zwischen Erzieherinnen/Erziehern und Lehrkräften, aber auch den Eltern zu fördern und damit zur Entwicklung und Festigung eines neuen Bildungsverständnisses für den Elementarbereich und die Primarstufe zu leisten.

Programm „Lernende Regionen – Förderung von Netzwerken“/Lernwelt Essen im Essener Konsens/ KinderLernwelt – Kita und Grundschule machen Kinder stark – Gemeinsame Bildungsverantwortung für drei- bis zehnjährige Kinder entwickeln und verstetigen:

- Das Programm verfolgt die frühzeitig einsetzende und passgenaue Sprachförderung für Kinder mit Migrationshintergrund und deutsche Kinder, um bestmögliche Voraussetzungen für den Wechsel in die Schule zu schaffen. Durch Kommunikation und Kooperation mit den Grundschulen soll die früh begonnene Förderung fortgeführt werden, so dass die Kinder in den Förderangeboten keinen Bruch erleben. Durch regelmäßige Entwicklungsgespräche werden die Eltern über die Förderung ihrer Kinder informiert und einbezogen. Das Programm richtet sich an bereits länger in Deutschland lebende und einheimische Kinder und stellt im Rahmen der Förderung „Lernende Regionen“ Fördermittel bereit.

3.2. Vorschläge für Selbstverpflichtungen der Länder und der Kommunen

Mit dem Beschluss der Jugendministerkonferenz (JMK) und der Kultusministerkonferenz (KMK) von 2004 „Stärkung und Weiterentwicklung des Gesamtzusammenhangs von Bildung, Erziehung und Betreuung“ haben sich die Länder über die Zusammenarbeit von Schule und Jugendhilfe geeinigt. Mit Blick auf die Sprachförderung verpflichten sich Länder und Kommunen:

- die Motivation der Eltern mit Migrationshintergrund, ihr Kind eine Kindertageseinrichtung besuchen zu lassen, zu stärken, den Übergang zwischen den beiden Bildungseinrichtungen Kindergarten und Grundschule zu verbessern und so dazu beizutragen, dass frühkindliche Bildung „auf gleiche Augenhöhe“ mit der Grundschule erfolgt; im Sinne eines solchen übergreifenden Bildungsprozesses kann die Beitragsfreiheit ab dem fünften Lebensjahr förderlich sein;
- bei Sprachstandserfassungsverfahren, sofern diese bei der Einschulung eingesetzt werden, auf den Verfahren der Kindertageseinrichtung aufzubauen;
- wissenschaftlich abgesicherte Materialien zur Dokumentation der Sprachentwicklung einzusetzen, die die Kinder unter Berücksichtigung des Datenschutzes biographisch von einer Bildungseinrichtung in die nächste begleiten;
- sich für die strukturierte und verbindliche Kooperation von Kindertageseinrichtungen, Grundschulen und Horten einzusetzen. Die verbindliche und strukturierte Kooperation von Kindertageseinrichtungen und Schulen soll Aufnahme in die Konzepte der Jugendhilfeeinrichtungen und der schulischen Arbeit, z. B. in Schulprogrammen, finden;
- die erforderlichen finanziellen Mittel für das pädagogische Personal zur Verfügung zu stellen, damit diese ihre besonderen Aufgaben im Übergang von der Kindertageseinrichtung zur Grundschule erfüllen können; die Kommunen stellen sicher, dass die Vorgaben umgesetzt werden;

- Maßnahmen zur gemeinsamen Fortbildungen von Erzieherinnen und Erziehern und Grundschullehrerinnen und Grundschullehrern – mit dem Blick auf die Sprachförderung der Kinder in Kindertageseinrichtungen und auf eine kontinuierliche Gestaltung des Übergangs Kindergarten – Grundschule umzusetzen;
- Erzieherinnen und Erzieher sowie Grundschullehrerinnen und Grundschullehrer im Hinblick auf ihre gemeinsamen Aufgaben im Bereich der Sprachförderung unter Berücksichtigung von „Deutsch als Zweitsprache“ und Mehrsprachigkeit gemeinsam fortzubilden.

3.3. Selbstverpflichtungen der Institutionen und Organisationen

- Die Verbände der Freien Wohlfahrtspflege implementieren ebenso wie die Grundschulen die planvolle und abgestimmte Gestaltung des Übergangs Kindergarten – Grundschule in ihren Sprachförderkonzepten und pädagogisch-methodischen Ansätzen.
- Die Verbände der Freien Wohlfahrtspflege sichern ebenso wie die Grundschulen die verbindliche Kooperation zwischen Kindergarten, Grundschule, Horten, Eltern, außerschulischen Angeboten und anderen beteiligten Akteuren zu.
- Migrantenorganisationen informieren die Eltern zu Fragen des Übergangs Kindertageseinrichtung – Grundschule und der schulvorbereitenden Aufgabe des letzten Kindergartenjahres. Sie motivieren Eltern mit Migrationshintergrund zur partnerschaftlichen Elternmitarbeit und unterstützen Eltern aktiv bei der Gestaltung des Übergangs.

Mitglieder

Koordination: Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend	
Berin Alpbek	Föderation Türkischer Elternvereine Deutschland
Monika Baumgarten	Pestalozzi Froebel Haus, Fachschule für Sozialpädagogik Berlin
Dr. Doris Bollinger	Senator für Arbeit, Frauen, Gesundheit, Jugend und Soziales Bremen
Bernt-Michael Breuksch	Ministerium für Generationen, Familie, Frauen und Integration des Landes Nordrhein-Westfalen
Rainer Brückers	Bundesverband der Arbeiterwohlfahrt e. V.
Silvia Burrini	Caritaswerk Ludwigshafen
Wolfgang Dichans	Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend
Kirsten Dick	Bundesamt für Migration und Flüchtlinge
Dr. Christof Eichert	Gemeinnützige Hertie-Stiftung
Dr. Hans Eirich	Bayerisches Staatsministerium für Arbeit und Sozialordnung, Familie und Frauen
Dr. Havva Engin	Pädagogische Hochschule Karlsruhe
Prof. Dr. Lilian Fried	Institut für Sozialpädagogik, Erwachsenenbildung und Pädagogik der frühen Kindheit
Dr. Edgardis Garlin	Zentrum für kindliche Mehrsprachigkeit e. V.
Friedlinde Hasenkrug	Ständige Konferenz der Kultusminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland
Gundel Hessemer	Arbeitskreis Neue Erziehung e. V.
Dr. Hans Rudolf Leu	Deutsches Jugendinstitut
Prof. Dr. Gudula List	Heilpädagogische Fakultät der Universität zu Köln
Uwe Lübking	Deutscher Städte- und Gemeindebund
Dr. Michael Maier-Borst	Arbeitsstab der Beauftragten der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration
Gabriele Meier-Darimont	Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend
Heike Pape	Deutscher Städtetag
Maria Ringler	Verein binationaler Familien und Partnerschaften e. V.
Mehtap Sanli	Projekt Frühstart „Deutsch und interkulturelle Erziehung im Kindergarten“
Katharina Schäfer-Olejnik	Bundesministerium des Innern
Antje Scharsich	Bundesministerium für Bildung und Forschung
Thomas Schmidt	Bundeskanzleramt
Dr. Guiseppe Scigliano	Comitato degli Italiani all'Estero, Hannover
Dr. Monika Springer-Geldmacher	Hauptstelle Regionale Arbeitsstelle zur Förderung von Kindern und Jugendlichen aus Zuwandererfamilien Nordrhein-Westfalen
Marie-Luise Tigges	Caritasverband für das Erzbistum Paderborn e. V.
Prof. Dr. Rosemarie Tracy	Universität Mannheim
Ilse Wehrmann	Landesverband Evangelischer Tageseinrichtungen für Kinder
Eva Maria Welskop-Deffaa	Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend
Manfred Willhöft	Deutscher Landkreistag



Themenfeld 3:

„Gute Bildung und Ausbildung sichern, Arbeitsmarktchancen erhöhen“

Auftrag

Die Integration von Zuwanderern ist eine der großen politischen und gesellschaftlichen Herausforderungen in Deutschland. Mit dem Integrationsgipfel vom 14. Juli 2006, an dem Migrantinnen und Migranten sowie Vertreter aller politischen Ebenen und gesellschaftlichen Gruppen teilgenommen haben, setzte die Bundesregierung den Auftakt zu einem fortlaufenden Dialog, als dessen Abschluss ein Nationaler Integrationsplan mit klaren Zielen, konkreten Maßnahmen und Selbstverpflichtungen als Grundlage einer nachhaltigen Integrationspolitik erarbeitet werden soll.

Zur Vorbereitung des Nationalen Integrationsplans wurde im September 2006 unter Leitung des Bundesministers für Arbeit und Soziales die Arbeitsgruppe „Gute Bildung und Ausbildung sichern, Arbeitsmarktchancen erhöhen“ (Themenfeld 3) eingerichtet, die den Auftrag erhielt, konkrete Vorschläge zur Verbesserung der Bedingungen für Integration auf den Handlungsfeldern Bildung, Ausbildung und Arbeitsmarkt auszuarbeiten. Damit behandelte die Arbeitsgruppe einen der Schlüsselbereiche für das Gelingen sozialer Integration von Menschen mit Migrationshintergrund und ihrer Familien.

Im Zeitraum von September 2006 bis März 2007 fanden sechs Sitzungen der Arbeitsgruppe statt. Der Arbeitsgruppe gehörten 45 Mitglieder an, die eine

große Bandbreite des gesellschaftlichen, wirtschaftlichen, kulturellen und wissenschaftlichen Lebens vertreten. Die gesellschaftspolitische Zielsetzung der Verbesserung der Integration von Migrantinnen und Migranten und ihren Familien, die der Erarbeitung eines Nationalen Integrationsplans zugrunde liegt, kann nur erfolgreich verfolgt werden, wenn alle hierfür relevanten Akteure einbezogen und dazu gewonnen werden. Dies sind

- die Menschen mit Migrationshintergrund selbst und ihre Familien,
- die Organisationen der Bildung, Wissenschaft und Ausbildung, die Träger der dualen Ausbildung sowie die Unternehmen,
- Politik und Staat, die durch Recht, die Bereitstellung von Geld und das Auflegen von Programmen auf verschiedenen Ebenen die Bedingungen der Integration verbessern können, und
- die zivilgesellschaftlichen Organisationen der Migranten, freien Träger, Gewerkschaften und Unternehmerverbände etc., die durch ihr unterstützendes Hineinwirken in die Gemeinschaften der Migrantinnen und Migranten ebenso wie in Schule, Ausbildung und Arbeit Prozesse der Integration und die Überwindung von Barrieren zu befördern vermögen.

Die Zusammensetzung der Arbeitsgruppe und ihre Agenda entsprachen diesen Ausgangsüberlegungen.

Die Beratungen der Arbeitsgruppe erfolgten in außerordentlich konstruktiver und kooperativer Atmosphäre und waren von der gemeinsamen Zielsetzung aller Mitglieder geprägt: Menschen mit Migrationshintergrund sind mit allen Kräften in Bildung, Ausbildung und Arbeitsmarkt zu integrieren, keinem Kind und Jugendlichen dürfen wegen seines Aufenthaltsrechtlichen Status Bildungschancen verweigert werden. Eine umfassende Integrationspolitik bedarf auch eines entsprechenden rechtlich-organisatorischen Rahmens, ausländer- und sozialrechtliche Hürden, die die Realisierung von Maßnahmen des Nationalen Integrationsplans erschweren oder verhindern, werden zu überprüfen sein. Die ökonomischen und kulturellen Potenziale von Zuwanderung sowie die differenzierten Kompetenzen und Leistungen der Migrantinnen und Migranten sind anzuerkennen.

Die Bereiche Bildung, Ausbildung und Arbeit sind systematisch analysiert worden. Nach einer Bestandsaufnahme des Ist-Zustandes der Integration wurden Problemfelder identifiziert, Zielsetzungen benannt und erforderliche Veränderungen und Maßnahmen zusammengestellt. Es war nur aufgrund der großen Disziplin der Teilnehmenden möglich, das anspruchsvolle Programmpensum der Arbeitsgruppe in dem eng gesetzten Zeitrahmen tatsächlich zu bewältigen.

Hiermit legt die Arbeitsgruppe ihren Abschlussbericht vor. Er enthält eine Vielzahl konzeptioneller Handlungsvorschläge und selbstverpflichtender Maßnahmen der jeweiligen Akteure zur Verbesserung der Integrationsbedingungen in den Kernbereichen Bildung, Ausbildung und Arbeitsmarkt. Der Bericht wurde in großem Einvernehmen aller Mitglieder der Arbeitsgruppe am 23. März 2007 verabschiedet.

Parallel zum Abschlussbericht dokumentiert die Arbeitsgruppe die einzelnen schriftlichen Diskussionsbeiträge der Teilnehmerinnen und Teilnehmer in einem gesonderten Band.

Ergebnisse

1. Integration und Bildung

1.1. Bestandsaufnahme

Für die soziale Integration von Migrantinnen und Migranten haben die Bereiche Bildung und Erziehung, Ausbildung und Arbeit sowie Familie eine wesentliche Bedeutung. Das Gelingen oder Misslingen der Integration in diesen Kernbereichen beeinflusst die Integrationschancen von Menschen mit Migrationshintergrund insgesamt und damit ihre Lebenschancen.

Der Nationale Bildungsbericht 2006 hat dargelegt, dass mehr als ein Viertel der Kinder und Jugendlichen im bildungsrelevanten Alter bis 25 Jahre in Deutschland über einen Zuwanderungshintergrund verfügt (27,2 Prozent). In der Altersgruppe der unter sechsjährigen beträgt der Anteil fast ein Drittel. Die große Heterogenität dieses Personenkreises nach Status und Zeitpunkt der Zuwanderung sowie nach ethnischer Zugehörigkeit und räumlicher Konzentration bedeutet eine große Herausforderung für die Integration dieser Gruppe von etwa sechs Millionen Kindern und Jugendlichen in das Bildungssystem.

Bund, Länder und Kommunen haben vielfältige Anstrengungen zur Integrationsförderung unternommen: von sprachlicher Frühförderung in Kindertagesstätten, Ausbau der Sprachdiagnostik, Einrichtung

von Förderkursen für Deutsch und von außerunterrichtlichen Integrationsmaßnahmen bis zum Ausbau von Ganztagschulen mit erweiterten Förderangeboten. Im Rahmen des Investitionsprogramms „Zukunft Bildung und Betreuung“ stellt der Bund den Ländern im Zeitraum 2003 bis 2009 insgesamt vier Milliarden Euro für den Auf- und Ausbau von Ganztagschulen zur Verfügung. Im Zusammenhang mit dem 2005 in Kraft getretenen Tagesbetreuungs-Ausbaugesetz hat der Bund den Kommunen Spielräume von jährlich 1,5 Milliarden Euro für die Schaffung von 230.000 qualifizierten Betreuungsplätzen für Kinder unter drei Jahren zusätzlich eröffnet.

Gleichwohl ist die Abhängigkeit des Bildungserfolges von sozialer Herkunft und Migrationshintergrund in Deutschland im internationalen Vergleich besonders ausgeprägt. Zudem gelingt es hier offensichtlich weniger gut als in anderen Staaten, Schülerinnen und Schüler mit Migrationshintergrund systematisch und konsequent beim Erwerb der Verkehrssprache zu unterstützen. Untersuchungen zeigen auf, dass die Beherrschung der deutschen Sprache vorrangig ist für den Schulerfolg und alle weitere darauf aufbauende Teilhabe im beruflichen und gesellschaftlichen Bereich.

Im Elementarbereich hat sich die Nutzung von Kindertageseinrichtungen bei Kindern mit Migrationshintergrund in der Altersgruppe der über vierjährigen weitgehend dem Anteil deutscher Kinder angeglichen. In den jüngeren Altersgruppen bestehen hingegen noch deutliche Unterschiede und nur ein Fünftel

der zweijährigen Kinder mit Migrationshintergrund besucht eine Kindertageseinrichtung. Insbesondere bei Kindern mit Migrationshintergrund verbessert aber der möglichst frühzeitige Einbezug in die Förderung durch Kindertageseinrichtungen ihre späteren Bildungschancen wesentlich.

Bereits am Ende der Primarstufe ist ein erheblicher Leistungsrückstand bei Schülerinnen und Schülern mit Migrationshintergrund gegenüber ihren Mitschülerinnen und Mitschülern zu erkennen, der im internationalen Vergleich besonders ausgeprägt ist. Eine frühzeitige Aufteilung auf Schulformen erschwert im weiteren Verlauf eine Integration und die Erfolgchancen von Kindern aus sozial benachteiligten und zugewanderten Familien. Kindern mit Migrationshintergrund wird in der Grundschule signifikant seltener eine Übergangsempfehlung zum Besuch von Realschulen und Gymnasien mit auf den Weg gegeben. Sie erhalten in der Grundschule bei gleichen Leistungen im Durchschnitt etwas schlechtere Noten. In der Sekundarstufe I lässt sich keine Benachteiligung bei der Leistungsbewertung feststellen.

Die Bildungsbeteiligung der Schülerinnen und Schüler aus zugewanderten Familien ist in der Sekundarstufe I deutlich ungünstiger als jener ohne Migrationsbiografie. So besuchten im Jahr 2000 von den 15-Jährigen ohne Migrationshintergrund knapp 17 Prozent eine Hauptschule und etwa 33 Prozent ein Gymnasium, während in derselben Altersgruppe mit Zuwanderungshintergrund 32 Prozent in der Hauptschule und 25 Prozent im Gymnasium waren. Für Kinder mit Migrationshintergrund liegt eine entscheidende Hürde für den Übergang in die Sekundarstufe I in der Beherrschung der deutschen Sprache: Bei gleicher Leseleistung reduziert sich die Benachteiligung dieser Gruppe erheblich. Gleichwohl besteht eine Ungleichheit der Chancen.

Schulen mit hohem Migrationsanteil arbeiten häufig in einem sozialen Umfeld, das durch eine relative Isolation und Ausgrenzung sozialer und ethnischer Gruppen geprägt ist. Dauerhafte Segregation hat Einfluss auf das Lernverhalten und die Lernleistung. Es gibt Hinweise auf ein beträchtliches Ausmaß der Segregation: So zeigt PISA 2000, dass bundesweit etwa jede fünfte Hauptschule unter sehr problematischen Bedingungen arbeitet. Jeder vierte Jugendliche mit Migrationshintergrund besucht in der Sekundarstufe I eine Schule, in der Schülerinnen und Schüler mit Migrationshintergrund die Mehrheit stellen.

Segregation wirkt sich auch auf Schulabschlüsse aus. Der Leistungsrückstand von Jugendlichen mit Migrationshintergrund gegen Ende der Schulpflicht ist in kaum einem PISA-Teilnehmerstaat so groß wie in Deutschland. Insgesamt verlassen doppelt so viele ausländische Schülerinnen und Schüler die Schule ohne Abschluss wie deutsche. Bei den ausländischen Jungen

ist dieser Anteil mit 20 Prozent eines Altersjahrgangs besonders groß.

Auf der Ebene des Unterrichts und der gezielten Förderung von Kindern und Jugendlichen mit Migrationshintergrund liegen bislang kaum gesicherte wissenschaftliche Erkenntnisse darüber vor, welche Maßnahmen besonders wirksam sind. Zusätzlicher Forschungsbedarf besteht hier zur Wirksamkeit unterschiedlicher Sprachförderungskonzepte sowie zum Transfer erfolgreicher Ansätze der Integrationsförderung in den Schulalltag und zur Frage, wie die interkulturellen Kompetenzen von Jugendlichen mit Migrationshintergrund als positive Elemente in die Unterrichtsgestaltung eingebracht werden können. Dies schließt eine Weiterentwicklung der Curricula mit ein. Zudem besteht erheblicher Qualifizierungsbedarf in der Aus- und Weiterbildung aller Lehrkräfte und des anderen pädagogischen Personals, um eine systematische und konsequente Vermittlung der Sprache in Wort und Schrift sowie eine Sprachförderung über die gesamte Schuldauer hinweg und auch im Fachunterricht zu gewährleisten.

Auf Seiten der betroffenen Schülerinnen und Schüler und ihrer Eltern stellen eine oftmals überdurchschnittlich hohe Lernmotivation und vergleichsweise positive Einstellung zur Schule wichtige Anknüpfungspunkte für alle Versuche zur Verbesserung der Bildungssituation der Kinder und Jugendlichen und zur Überwindung von sozialen und innerfamiliären Bildungsbarrieren dar. Auch in ihrer Mehrsprachigkeit liegt ein hohes Potenzial.

1.2. Zielbestimmungen

Entsprechend dieser Ausgangslage werden im Nationalen Integrationsplan Maßnahmen vereinbart, die sich auf folgenden Zielebenen bewegen:

Deutschland braucht ein Bildungssystem, das Chancen eröffnet, Potenziale entfaltet und Bildungserfolge nicht von sozialer Herkunft abhängig macht

Bildung in der allgemein bildenden Schule muss das nötige Rüstzeug für eine sich anschließende berufliche Ausbildung (betrieblich, schulisch, akademisch) vermitteln. Dazu gehören insbesondere die Kulturtechniken (Lesen, Schreiben, Rechnen), soziale Kompetenzen und eine fundierte Berufsorientierung.

Zum Kernbereich des staatlichen Erziehungs- und Bildungsauftrags gehört es, für alle Heranwachsenden in Deutschland das Recht auf allgemeine und berufliche Bildung zu sichern, die freie Entfaltung der Persönlichkeit der Schülerinnen und Schüler zu fördern und die Kinder und Jugendlichen in Orientierung an dem Ziel der Chancengleichheit auf das gesellschaftliche und berufliche Leben vorzubereiten. Die Einlösung

dieses Verfassungsauftrages muss gerade auch gegenüber Schülerinnen und Schülern in benachteiligten Lebenszusammenhängen gewährleistet werden.

Die Vermittlung von Bildung als entscheidendem Schlüssel für eine gelingende Integration muss nachhaltig über ausreichende Ressourcen verfügen können, um den gewachsenen Bildungsanforderungen zu entsprechen. Die mittel- und langfristig aufgrund der demografischen Entwicklung und der damit verbunden rückläufigen Schülerzahlen frei werdenden Mittel sind für die Verbesserung der schulischen und beruflichen Bildung zu nutzen.

Bildung ist die wichtigste Ressource in Deutschland. Daher müssen konsequent die vorhandenen Potenziale und Fähigkeiten aller Individuen genutzt und verbessert werden. Die noch immer bestehende Koppelung der Bildungschancen und -verläufe mit Merkmalen sozialer, sprachlicher und ethnischer Herkunft muss durch ein konsequent auf individuelle Förderung gerichtetes Bildungssystem überwunden werden.

Bildung muss im frühen Kindesalter beginnen, um die Integrationschancen wirkungsvoll zu verbessern. Im Sinne einer systematischen und frühzeitigen Förderung gilt es, Kindertagesstätten als besonderen Lernort weiterzuentwickeln und die Abstimmung mit dem allgemeinen Bildungswesen zu intensivieren, ohne den spezifischen sozialpädagogischen Anspruch zu vernachlässigen. Zur Erhöhung der Quote des Krippen- und Kindertagesstättenbesuches von Kindern mit Migrationshintergrund insbesondere im Alter bis zu vier Jahren sind der quantitative und qualitative Ausbau entsprechender vorschulischer Bildungs- und Betreuungsangebote erforderlich. Die Verpflichtung zum Besuch vorschulischer Einrichtungen mit der Vollendung des dritten Lebensjahrs ist grundsätzlich anzustreben.

Sprachsicherheit im Deutschen ist die entscheidende Voraussetzung für schulischen und vielfach auch beruflichen Erfolg. Die kontinuierliche, systematische und explizite Förderung der deutschen Sprache in Wort und Schrift muss daher unabdingbar über die gesamte Schullaufbahn hinweg und auch im Fachunterricht gewährleistet werden. Erforderlich hierfür ist die sprachdidaktische Qualifizierung und Weiterbildung der Lehrkräfte aller Schulstufen und Fächer als vordringliche Aufgabe.

Mehrsprachigkeit unter Einschluss der Herkunftssprache stellt daneben ein wichtiges Potenzial für das Individuum und die Gesellschaft insgesamt dar, das es zu fördern gilt. Es sind geeignete Maßnahmen zu erproben, wie der Mehrsprachigkeit im Schulalltag angemessen Rechnung getragen werden kann, beispielsweise durch bilinguale Schulformen.

Vorrangig ist, die hohe Lernmotivation der Schülerinnen und Schüler mit Migrationshintergrund zu nutzen, die Misserfolgsquote deutlich zu senken und den Anteil von Kindern und Jugendlichen mit Migrationshintergrund an weiterführenden Bildungsgängen zu erhöhen. Maßnahmen zur Überwindung der Koppelung von sozialer Herkunft und Bildungserfolg werden insbesondere die Bildungssituation von Migrantinnen und Migranten verbessern. Es geht darum, eine frühzeitige Auslese möglichst zu vermeiden, längeres gemeinsames Lernen zu ermöglichen und die Durchlässigkeit innerhalb des Bildungssystems aktiv zu steigern.

Schulen verbessern – Benachteiligungen und Segregation aktiv begegnen

Der Entwicklung von Schulsituationen, in denen Segregation und verschiedene Aspekte der Benachteiligung kumulieren, muss entschlossen entgegen gewirkt werden. Besonders problematisch sind Hauptschulen mit sehr geringen Übergangsquoten, in denen die Schülerschaft oft in mehrfacher Weise benachteiligt ist. Sofern sich diese belastenden Rahmenbedingungen kurzfristig nicht verändern lassen, benötigen die betroffenen Schulen in erheblichem Ausmaß zusätzliche Ressourcen und Unterstützung. Das lokale Bildungsmanagement der Kommunen sowie dauerhafte Begleit- und Unterstützungssysteme können hier zur Qualitätsverbesserung beitragen.

Eine frühe individuelle Förderung sowie der deutliche Ausbau von Ganztagsangeboten mit hoher pädagogischer Qualität schaffen neue Möglichkeiten der gezielten Förderung und schulischer Angebote zur Verbesserung der Bildungs- und Integrationserfolge. In der Ganztagschule liegen insbesondere für Kinder aus sozial benachteiligten oder bildungsfernen Elternhäusern große Chancen, Defizite zu überwinden und sprachliche, kulturelle und soziale Fähigkeiten zu entwickeln.

Eine bessere schulische Vorbereitung auf die Arbeitswelt durch Einbeziehung arbeitsweltbezogener Inhalte ab der achten Klasse ist unverzichtbar. Zur Umsetzung beitragen können Kooperationen mit Betrieben und Unternehmen und mit den Gewerkschaften. Zur Verbesserung der Berufsorientierung und Beratung ist zudem eine stärkere Einbeziehung von Organisationen und Institutionen der Zivilgesellschaft in den Schulablauf von erheblicher Bedeutung. In den kommunalen Netzwerken für Bildung, Integration und berufliche Perspektiven müssen die Schulen zentrale Akteure sein.

Potenziale der Jugendlichen fördern – Elternbeteiligung verbessern und Eigenverantwortung stärken

Die Förderung der Kinder und Jugendlichen mit Migrationshintergrund schließt an ihre kulturellen und sprachlichen Erfahrungen an. Künftig wird es darauf

ankommen, noch mehr an ihre Stärken und Potenziale, z. B. ihre hohe Lernmotivation und ihre Fähigkeit, Sprachen zu lernen, anzuknüpfen. Die institutionelle Förderung der Kinder ist zu verstetigen.

Besonders hohe Bedeutung zur Unterstützung integrativer Arbeit in der Schule kommt der Zusammenarbeit mit den Eltern zu. Gerade die Kooperation mit Eltern, die einen Migrationshintergrund aufweisen, gilt es durch bessere Bildungsmöglichkeiten und aktive Einbeziehung in die schulischen Abläufe zu verstärken. Die notwendige Eigenverantwortung kann dadurch gestärkt, und Rückzugstendenzen entgegengewirkt werden.

Viele Eltern mit Migrationshintergrund sind bereit, in erheblichem Maße in die Bildung ihrer Kinder zu investieren. Diese Bereitschaft sollte verstärkt genutzt und, wo sie nicht vorhanden ist, gefördert werden, um sie als Partnerinnen und Partner für Bildung und Erziehung zu gewinnen und zu qualifizieren. Entsprechende Informations-, Beratungs- und Bildungsangebote sollten verstärkt werden, beispielsweise auch ergänzt um Sprachkursangebote der Schulen für Eltern. Darüber hinaus gilt es, Migrantenorganisationen stärker als Dialogpartnerinnen, Brückenbauerinnen oder Bildungspaten auch zur Überwindung familiärer Bildungsbarrieren zu beteiligen.

Unterricht verbessern – Bildungsforschung intensivieren

Kontinuierliche Sprachförderung für Kinder und Jugendliche mit Migrationshintergrund sollte in der Kindertagesstätte beginnen und über die gesamte Schullaufbahn angeboten werden. Die Förderung der deutschen Sprache muss systematisch auch im Fachunterricht stattfinden und setzt eine adäquate Qualifizierung der Lehrkräfte durch entsprechende Angebote in der Aus- und Weiterbildung voraus. Bereits angewandte Maßnahmen der Sprachförderung sollten systematisch auf ihre Wirksamkeit geprüft und erfolgreiche Ansätze wissenschaftlich weiterentwickelt, verbreitet und umgesetzt werden.

Um Fragen der Förderung des Bildungserfolgs von Menschen mit Migrationshintergrund stärker als bisher an gesicherten Erkenntnissen erfolgreicher Integration orientieren zu können, ist zusätzliche und flankierende Forschung notwendig, beispielsweise im Bereich des (Schrift-) Spracherwerbs und der interkulturellen Bildung.

Darüber hinaus ist bei der Personalrekrutierung durch geeignete Maßnahmen der Werbung und Einstellung darauf hinzuwirken, dass deutlich mehr Personen mit Migrationshintergrund für pädagogische Berufe gewonnen, qualifiziert und eingestellt werden.

Die Qualifizierung von pädagogischem Personal in Kindertageseinrichtungen und Schulen für die Auf-

gabe der Förderung von Kindern und Jugendlichen in sprachlich und kulturell heterogenen Gruppen muss systematisch erfolgen und integraler Bestandteil der Ausbildung sein. Insbesondere kommt es darauf an, die Aus- und Fortbildung zu den Bereichen Förderdiagnostik, Sprachförderung, individuelle Förderung und Beurteilung von Fähigkeiten und Leistungen zu intensivieren und interkulturelle Kompetenz als Basiskompetenz des pädagogischen Personals zu sichern. Wie erfolgreich Kinder mit Migrationshintergrund sind, hängt nicht nur von ihren Sprachkenntnissen ab. Über ihren Bildungserfolg entscheiden auch die Anerkennung ihrer besonderen Bildungsvoraussetzungen und das Vertrauen der Lehrerinnen und Lehrer in die Fähigkeiten dieser Schülerinnen und Schüler. Entscheidend für den Bildungserfolg ist auch der Abbau von stigmatisierenden Vorurteilen und Diskriminierungen.

1.3. Vereinbarung von Maßnahmen und Selbstverpflichtungen

Zur Verfolgung dieser vereinbarten Ziele verpflichten sich die nachfolgend genannten Akteure der Arbeitsgruppe „Gute Bildung und Ausbildung sichern, Arbeitsmarktchancen erhöhen“, im Rahmen ihrer jeweiligen Verantwortung folgende Maßnahmen als erste Schritte anzugehen bzw. zu unterstützen:

Maßnahmen und Selbstverpflichtungen der Bundesregierung (bzw. in der Regelungszuständigkeit des Bundes)

- Um allen Kindern, Jugendlichen und Erwachsenen die Möglichkeit zu geben, ihre Potenziale zu entwickeln, ihnen gleichwertige Bildungschancen und umfassende gesellschaftliche und kulturelle Teilhabe zu sichern, den künftigen Fachkräftebedarf decken zu können und international konkurrenzfähig zu bleiben, spricht sich die Bundesregierung dafür aus, Haushaltsmittel, die aufgrund der demografischen Entwicklung und des Rückgangs der Bildungsteilnehmerinnen und -teilnehmer frei werden, für die Verbesserung der Bildung zu nutzen.
- Die Bundesregierung unterstützt die Einrichtung von Ganztagschulen auch als wirksame Maßnahme zur Integration und wird das Investitionsprogramm „Zukunft Bildung und Betreuung“ zur finanziellen Unterstützung des kontinuierlichen Ausbaus bis zum Jahre 2009 im vereinbarten Umfang fortsetzen.
- Zur Verringerung der Zahl von Schulabbrüchen führt die Bundesregierung ein Modellprogramm „Schulverweigerung – Die 2. Chance“ mit ESF-Förde-

rung und lokalen Projektpartnerinnen und -partnern durch, das sich vor allem auf Schülerinnen und Schüler an Hauptschulen konzentriert, um dauerhafte Verweigerinnen und Verweigerer wieder in die Schulen zu integrieren und ihre Chancen auf einen Schulabschluss zu verbessern.

- Die Bundesregierung wird im außerschulischen Bereich bei „Schulen ans Netz“ ein Portal „LIFT – Lernen, Integrieren, Fördern, Trainieren“ unterstützen, das für Jugendliche Angebote zur Entwicklung von Medien- und Selbstlernkompetenzen, zur Sprachförderung und zur interkulturellen Bildung bereitstellt. Ziel ist die Förderung von Basiskompetenzen, die für die Beschäftigungsfähigkeit und die Integration von Jugendlichen grundlegende Bedeutung haben. Zielgruppe sind insbesondere Jugendlichen mit Migrationshintergrund.
- Im Rahmen der Gestaltung der neuen Gemeinschaftsaufgabe von Bund und Ländern gemäß Artikel 91 b Abs. 2 GG unterstützt die Bundesregierung die Länder in den Bereichen Konzept- und Instrumentenentwicklung und Bildungsforschung u. a. zu Fragen der Integrationsverbesserung und interkulturellen Bildung.
- Im Rahmen der Bildungsberichterstattung wird über Fortschritte in der Integration von Jugendlichen mit Migrationshintergrund im Bildungssystem regelmäßig Bericht erstattet.

Maßnahmen und Selbstverpflichtungen der Länder und Kommunen (bzw. in der Regelzuständigkeit von Ländern und Kommunen)

Länder:

- Bildung als hohes gesellschaftliches Gut und entscheidender Schlüssel für eine gelingende Integration muss über ausreichende finanzielle Mittel verfügen können, um den gewachsenen Bildungsanforderungen zu entsprechen. Die Kultusministerinnen und -minister werden sich in den Haushaltsberatungen ihrer Länder nachdrücklich dafür einsetzen, die demografiebedingt frei werdenden Mittel im Schwerpunkt für die Verbesserung von Bildung zu nutzen.
- Die Kultusministerkonferenz unterstützt jede Anstrengung, die zu einem quantitativen und qualitativen Ausbau der Betreuungsangebote in Kindertagesstätten führt. Eng aufeinander abgestimmte Bildungs- und Erziehungspläne für Kitas und Grundschulen sind in allen Ländern erstellt oder in Erarbeitung. Sprachtests vor der Einschulung mit anschließender Förderung im Bedarfsfall werden zwischenzeitlich in allen Bundesländern durchgeführt. Die Kultusministerkonferenz

verpflichtet sich, den Erfolg dieser Maßnahmen kontinuierlich zu prüfen und einen regelmäßigen Informationsaustausch über Erkenntnisse und best practice einzuleiten. Für die Umsetzung der sprachlichen Fördermaßnahmen prüfen die Länder gegenwärtig Maßnahmen zur Qualifizierung der Erzieherinnen und Erzieher. Sie verpflichten sich, ihre Entscheidungen in den regelmäßigen Informationsaustausch aufzunehmen.

- Es besteht Einigkeit darüber, allen Kindern, die Defizite in der deutschen Sprache aufweisen, die Förderung zukommen zu lassen, die ihnen eine gleichberechtigte Teilnahme an Unterricht und Bildung ermöglicht. Diese Aufgabe betrifft die Lehrerinnen und Lehrer aller Fächer. Die Kultusministerinnen und -minister verpflichten sich, dass sprachunterstützende Maßnahmen in allen Schulformen und auf allen Schulstufen durchgeführt werden, wenn entsprechender Bedarf besteht. Gleichzeitig verpflichten sie sich, in den kommenden fünf Jahren die notwendigen Ausbildungs- und Fortbildungsmaßnahmen vorzusehen, die es zukünftig allen Lehrkräften ermöglicht, ihren Sprachbildungsauftrag im Unterricht wahrzunehmen.
- Neben dem Erwerb der deutschen Sprache anerkennt die Kultusministerkonferenz die Bedeutung der Mehrsprachigkeit für alle Kinder und Jugendlichen. Dies schließt die Herkunfts- oder Familiensprachen der Kinder und Jugendlichen mit Migrationshintergrund ein. Es sind geeignete Maßnahmen zu identifizieren, die das Prinzip der Mehrsprachigkeit im Schulalltag angemessen verankern. Die Länder werden nach Abschluss der laufenden Evaluierung des Modellprogramms „Förderung von Kindern und Jugendlichen mit Migrationshintergrund (FörMig)“ prüfen, inwieweit erfolgreiche Handlungsansätze und Instrumente in das Regelsystem überführt werden können. Die Kultusministerkonferenz verpflichtet sich, auf der Grundlage der nationalen Bildungsberichterstattung in einen kontinuierlichen Meinungsaustausch zur Förderung der Mehrsprachigkeit einzutreten.
- Die Kultusministerkonferenz ist daran interessiert, dass die Zusammenarbeit mit Eltern, die einen Migrationshintergrund aufweisen, verstärkt wird. Zur Unterstützung dieser Zusammenarbeit werden sich die Ministerinnen und Minister in ihrer Zuständigkeit für eine Verstetigung der Elternkurse einsetzen und sich gemeinsam mit den Migrantenverbänden um finanzielle und personelle Grundlagen für entsprechende Elterninitiativen bemühen. Die Kultusministerkonferenz strebt eine gemeinsame Erklärung mit Migrantenverbänden zur Zusammenarbeit mit den Eltern an.

- Die Kultusministerinnen und -minister werden das von der Bundesregierung finanziell unterstützte Ganztagschulprogramm im beschlossenen Umfang bis zum Jahre 2009 fortsetzen und den Anteil der Ganztagschulen kontinuierlich erhöhen. Die Kultusministerkonferenz legt in regelmäßigen Abständen einen statistischen Bericht über die Entwicklung der allgemein bildenden Schulen in Ganztagsform vor. Daraus geht hervor, dass der Anteil der Schulen in Ganztagsform in allen Schularten zugenommen hat, insbesondere aber im Bereich der Grundschule. Darüber hinaus verpflichten sich die Ministerinnen und Minister, über den erwünschten pädagogischen Erfolg der ganztägigen Angebote regelmäßig zu berichten.
- Unabhängig von den Unterschieden zwischen den Bundesländern ist die Anzahl der Wiederholer, der Schulabbrecher und der Schulabgänger ohne Abschluss an deutschen Schulen insgesamt zu hoch. Davon besonders betroffen sind Kinder und Jugendliche mit Migrationshintergrund und innerhalb dieser Gruppe wiederum die Jungen und jungen Männer. Die Kultusministerkonferenz ist sich seit den ersten Ergebnissen der PISA-Studie dieser Situation sehr bewusst und hat gemeinsame prioritäre Handlungsfelder entwickelt, um diesem Zustand abzuweichen. Kurzfristige Erfolge sind an dieser Stelle nicht zu erwarten, da hier auch eine mentale Umstellung von einer nur leistungsbezogenen auf eine auch den individuellen Förder- und Stützaspekt stärker berücksichtigende Schulkultur greifen muss.
- Die Kultusministerinnen und -minister haben sich darauf verständigt, die eingeleiteten Maßnahmen zur Verringerung der Misserfolgsquoten in ihren Schulen kontinuierlich auf deren Wirksamkeit hin zu überprüfen und darüber regelmäßig zu berichten. Sie verfolgen gemeinsam das Ziel, innerhalb der kommenden fünf Jahre die Abbrecher- und Wiederholerquoten deutlich zu senken und die Angleichung der Quoten von Kindern und Jugendlichen mit Migrationshintergrund an den Gesamtdurchschnitt aller Schülerinnen und Schüler zu erreichen. Einzelne Länder werden dazu Zielvereinbarungen mit ihren Schulen schließen, andere werden andere Maßnahmen erproben. Über die Wirksamkeit dieser Maßnahmen werden die Länder sich regelmäßig austauschen. Gleichzeitig ist es gemeinsames Ziel aller Kultusminister und Kultusministerinnen, die Durchlässigkeit der bestehenden Schulsysteme aktiv zu fördern. Auch hier werden künftig die Übergangsquoten von Kindern und Jugendlichen mit Migrationshintergrund systematisch erfasst werden mit dem Ziel, ihre Zahlen an die des Durchschnittes aller anderen Jugendlichen anzugleichen.

- Die Kultusministerinnen und -minister sind sich bewusst, dass Schulen mit einem hohen Anteil an Kindern und Jugendlichen mit Migrationshintergrund auch einen höheren Aufwand betreiben müssen, um Integrationsarbeit im erforderlichen Umfang leisten zu können. Es besteht Einigkeit, dass für diese Schulen auch spezifische Mittel bereitgestellt werden, sei es durch Senkung der Frequenzen, Erhöhung des Lehrpersonals oder Unterstützung der Lehrkräfte durch Schulsozialarbeit. Diese Schulen benötigen besonders qualifiziertes pädagogisches Personal. Dies wird zum einen durch eine erhöhte Einstellung von Lehrkräften, Erzieherinnen und Erziehern oder Sozialarbeitern und Sozialarbeiterinnen mit Migrationshintergrund angestrebt, zum anderen durch eine konsequente Fortbildung. Module zum Erwerb interkultureller Kompetenzen sind in den neuen Standards für die Ausbildung der Lehrkräfte bereits festgeschrieben. Die Kultusministerkonferenz wird sich dafür einsetzen, dass die dort beschriebenen Maßnahmen zügig umgesetzt werden.

Kommunen:

Die kommunalen Spitzenverbände befinden sich derzeit noch im intensiven Austausch mit ihren Mitgliedern und werden ihren Beitrag im weiteren Verfahren darstellen.

Entsprechend der Beratungen in der Arbeitsgruppe wären u. a. folgende Aspekte zu berücksichtigen:

- quantitativer und qualitativer Ausbau der Kinderganztagsbetreuung – frühe Förderung für Kinder
- Kommunales Schulmanagement/Vermeidung von Segregation
- Ausbau Ganztagschulen
- Ausbau Jugendsozialarbeit
- Kommunale Netzwerke für Bildung, Integration und berufliche Perspektiven

Maßnahmen und Selbstverpflichtungen der nichtstaatlichen Institutionen und Organisationen

Organisationen von Menschen mit Migrationshintergrund:

- Migrantenorganisationen und Elternverbände beteiligen sich intensiv daran, Bildung und Qualifizierung einen höheren Stellenwert zu geben und die Bildungsorientierung in Migrantenfamilien zu stärken. Ziel ist es, ein bewusstes und gut

informiertes Begleiten der Jugendlichen durch ihre Eltern zu erreichen, um Kindern und Jugendlichen die volle berufliche Integration in Deutschland zu ermöglichen.

- Die Organisationen von Migrantinnen und Migranten sind bereit, durch entsprechende Vertrauenspersonen vor Ort aktiv Verantwortung als Dialogpartnerinnen oder Bildungspaten zu übernehmen und als Vermittlerinnen zu wirken.
- Die Türkische Gemeinde in Deutschland führt eine breit angelegte Bildungskampagne mit dem Ziel durch, die Beteiligung türkischstämmiger Eltern- und Schülervertreter und -vertreterinnen in den Schulen deutlich zu steigern, den Anteil von Schulabgängerinnen und Schulabgängern ohne Abschluss zu halbieren und die Zahl türkischstämmiger Schüler und Schülerinnen mit Mittlerem Abschluss und mit Abitur deutlich zu verbessern.
- Im Rahmen dieser Kampagne für mehr Teilhabe und Bildungserfolg innerhalb der türkischstämmigen Bevölkerung soll das Bildungsbewusstsein durch Kooperation mit türkischsprachigen Medien vermehrt werden, Eltern-Akademien in allen Bundesländern gegründet und 100 Bildungsbotschafterinnen und -botschafter der Türkischen Gemeinde in Deutschland als Multiplikatorinnen und Vermittler in den Bundesländern ernannt und qualifiziert werden.
- Der Bund Spanischer Elternvereine stellt seine Erfahrungen und Arbeitsmethoden in der Förderung von Mehrsprachigkeit und Schulerfolg von Migrantenkindern auch Migrantinnen und Migranten aus anderen Ländern und ihren Organisationen zur Verfügung. Die Deutsch-Hellenische Wirtschaftsvereinigung engagiert sich ebenfalls für die Pflege und Förderung der bi- und multilingualen Erziehung in Deutschland.
- Das CGIL-Bildungswerk e. V. wird die Erfahrungen seiner erfolgreichen schulischen Integrationsarbeit durch das Projekt „JUMINA – Junge Migranten in Ausbildung“ zur weiteren Realisierung anderen Schulämtern und Kommunen zur Verfügung stellen. Die Einrichtung einer Koordinationsstelle ist fester Projektbestandteil, um Schulen, Schulämter, kommunale Einrichtungen, Betriebe, Kammern, Arbeitsagenturen, Migrantenorganisationen, Schülerinnen und Schüler mit Migrationshintergrund und deren Eltern zu vernetzen.
- Der italienische Staat fördert über seine Konsulate und Migrantenvereine Kinder und Jugendliche durch ergänzenden muttersprachlichen Unterricht und allgemeine Förderkurse nach Lernstand und

Bedarf. Künftig soll zudem angeboten werden, diese Förder- und Sprachangebote in Kooperation mit Ganztagschulen mit einem hohen Anteil an italienischen Kindern (mind. zwölf) auch interessierten deutschen und anderssprachigen Kindern als zusätzliches Angebot zu eröffnen. Als neues Instrument wird von italienischer Seite das Konzept des „Tandemunterrichtes“ an Schulen erprobungsweise gefördert, wobei ein Teil des Regelunterrichts der Klassenlehrer und Klassenlehrerinnen von muttersprachlichen Lehrkräften auf italienisch begleitet wird.

Wirtschaft:

- Die Wirtschaft setzt sich kurzfristig für ein obligatorisches, beitragsfreies Vorschuljahr mit Sprachförderung in Kindertagesstätten ein, mittel- und langfristig für einen obligatorischen Kindertagesstättenbesuch ab drei Jahren. Einzelne Unternehmen und Verbände fördern heute bereits entsprechende gute Praxisbeispiele.
- Das bundesweite SCHULEWIRTSCHAFT-Netzwerk, das im Rahmen von 450 regionalen Arbeitskreisen Schulen und Betriebe zusammen bringt, vermittelt jeder interessierten Schule einen Partnerbetrieb. Ziel ist insbesondere eine verbesserte Ausbildungsreife, vor allem Berufsorientierung, von Schülerinnen und Schülern auch mit Migrationshintergrund. Organisiert werden u. a. Schüler- und Lehrerpraktika, Betriebserkundungen, gemeinsame Projekte. Die Wirtschaft setzt sich für ein breites Angebot an Praxisklassen ein, die leistungsschwächere Schülerinnen und Schüler individuell fördern und durch Betriebspraktika an eine Ausbildung heranzuführen.
- Betriebe informieren gezielt auch Schülerinnen und Schüler und Eltern mit Migrationshintergrund durch Veranstaltungen und Betriebserkundungen über betriebliche Ausbildungsmöglichkeiten und Ausbildungsvoraussetzungen. Betriebe stellen Mentorinnen und Mentoren – gerade auch solche mit Migrationshintergrund als direkte Vorbilder – zur Verfügung, die Schülerinnen und Schüler informieren und im Unterricht auftreten.

Gewerkschaften:

- Der DGB und die Gewerkschaften setzen sich für interkulturelle Bildung sowie für eine verstärkte Toleranz- und Menschenrechtsbildung in allen Bildungseinrichtungen ein. Damit können Vorurteile abgebaut, Sensibilität gegenüber Minderheiten geschaffen und Integrationsmöglichkeiten verbessert werden. Gemeinsam mit Jugendverbänden

den führen sie, über die in einigen Bundesländern bestehenden Netzwerke für Demokratie und Courage, Projektschultage und Fortbildungsveranstaltungen für Lehrkräfte durch.

- Der DGB und die Gewerkschaften setzen sich für die Einbeziehung arbeitsweltbezogener Inhalte in den Unterricht ein. Sie fördern Kooperationen zwischen Schule und Arbeitswelt. Sie werden sich mit ihren Kompetenzen in die – von der Arbeitsgruppe vorgeschlagenen – kommunalen Netzwerke für Bildung, Integration und berufliche Perspektiven einbringen.
- Der DGB und die Gewerkschaften teilen die Auffassung der Arbeitsgruppe, allen Kindern und Jugendlichen – unabhängig vom Aufenthaltsrechtlichen Status – einen uneingeschränkten Zugang zu Bildungseinrichtungen zu gewähren. Sie setzen sich dafür ein, dass Beschäftigte in den Bildungseinrichtungen nicht verpflichtet werden dürfen, den Aufenthaltsstatus abzufragen oder diesen an die Ausländerbehörden weiter zu leiten und die Aufnahme in die Bildungseinrichtung zu verweigern.
- Der DGB und die Gewerkschaften setzen sich für ein ganzheitliches Bildungskonzept ein, von der frühkindlichen Förderung bis hin zur Weiterbildung für ältere Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer. Sie entwickeln dazu Konzepte und führen Kampagnen (z. B. Offensive Bildung der IG BCE) durch.
- Die Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft (GEW) unterstützt die integrationspolitischen Themen und Zielsetzungen auch in ihren Publikationen und wird auf eine rasche und umfassende Weiterbildung der Lehrkräfte und sozialpädagogischen Fachkräfte und der Erzieherinnen und Erzieher im Hinblick auf interkulturelle und sprachliche Kompetenzen dringen. Sie setzt sich dafür ein, dass Lehrkräfte, die diesen Unterricht erteilen, vergütungsrechtlich nicht schlechter gestellt werden und damit wegen ihrer oder der Nationalität ihrer Schülerinnen und Schüler nicht diskriminiert werden dürfen.
- Die GEW wird Multiplikatorinnen und Multiplikatoren für bundesweite Fortbildungsprogramme zu interkulturellen Themen ausbilden und weiterhin über ihre Stiftung Vorhaben der Migrationsforschung unterstützen, entsprechende Erkenntnisse über ihre Publikationen verbreiten und sich dafür einsetzen, dass sie Eingang in die Aus-, Fort- und Weiterbildung für pädagogische Berufe finden.

Stiftungen:

- Die Stiftung Mercator führt gemeinsam mit einer Reihe von Partnerinnen und Partnern bundesweit ein Projekt „Förderunterricht für Kinder und Jugendliche mit Migrationshintergrund“ an 35 Standorten durch, das sich sowohl an Schülerinnen und Schüler der Sekundarstufe I + II, wie auch an Lehramtsstudierende und Förderlehrkräfte richtet. Projektziele sind sowohl die sprachliche und fachliche Förderung junger Migrantinnen und Migranten als auch die sprachdidaktische Ausbildung des künftigen Lehrpersonals. Der für die Migrantenjugendlichen kostenfreie individuelle Förderunterricht umfasst zwei bis vier Stunden pro Woche und kombiniert sprachliche mit fachlichen Lerninhalten. Die Stiftung Mercator stellt für dieses Projekt 10 Millionen Euro zur Verfügung.
- Wirtschaftsnahe Stiftungen fördern gezielt auch Schülerinnen und Schüler mit Migrationshintergrund, insbesondere hinsichtlich ihrer Sprachkompetenzen. Der Deutsche Arbeitgeberpreis für Bildung prämiiert jedes Jahr Schulen, Hochschulen, Berufsschulen und Betriebe mit besonders herausragenden Bildungsleistungen und macht diese als gute Beispiele bekannt. 2006 lag der Schwerpunkt bei der Förderung internationaler Kompetenzen.

Träger der Jugendsozialarbeit:

- Die Träger der Jugendsozialarbeit streben die Erhöhung des Anteils an Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern mit Migrationshintergrund auch in der Schulsozialarbeit an, um gemeinsam mit den Lehrenden die individuelle und soziale Entwicklung der Jugendlichen mit Migrationshintergrund in allen Maßnahmen besser fördern zu können. In Modellprojekten an zwölf Standorten untersuchen die Jugendmigrationsdienste, welche Zugangswege und Methoden die Eltern besser in die Schullaufbahn der Jugendlichen einbinden können.

Freie Wohlfahrtspflege:

- Die Mitgliedsverbände der Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege BAGFW setzen sich für eine möglichst frühzeitige Förderung aller Kinder mit Migrationshintergrund ein. Dabei geht es nicht allein um die Förderung der Sprachkompetenz. Die Mitgliedsverbände der BAGFW setzen sich für einen quantitativen und qualitativen Ausbau der Angebote für Bildung, Erziehung und Betreuung für Kinder ab dem zweiten Lebensjahr ein.
- Die Mitgliedsverbände der BAGFW engagieren sich im Rahmen ihrer Jugendsozialarbeit – in den Jugendmigrationsdiensten, in der Schulsozialarbeit und in ihren Maßnahmen des betreuten Wohnens –

sowie ihren Patenschaftsprojekten beim Übergang junger Migrantinnen und Migranten von Schule zu Ausbildung/Beruf.

- Die Mitgliedsverbände der BAGFW sagen zu, dass die Jugendberufshilfe und die Jugendsozialarbeit der Verbände die Bildungsanstrengungen von jugendlichen Migranten weiter begleiten und unterstützen werden.
- Um informelle Bildungsprozesse bei Jugendlichen mit Migrationshintergrund zu stärken und ihre soziale Teilhabe zu unterstützen, werden sich die Mitgliedsverbände der BAGFW verstärkt bemühen, diese Jugendlichen in die Jugendverbandsarbeit und die Tätigkeit von Jugendinitiativen einzubeziehen.

2. Integration und Ausbildung

2.1. Bestandsaufnahme

Die berufliche Ausbildung hat eine sozial wie ökonomisch wichtige Schlüsselstellung zwischen allgemeinem Bildungssystem und dem Arbeitsmarkt. Berufliche Ausbildung ist wesentliche Basis für eine erfolgreiche Integration in Erwerbstätigkeit und für die wirtschaftliche Nutzung aller Potenziale von Menschen mit Migrationshintergrund.

Für Schulabgängerinnen und Schulabgänger mit Migrationshintergrund ergeben sich an dieser Schwelle zwei Problemkreise, die das Gelingen ihrer Integration erschweren: Zum einen wirken die im Kapitel Integration und Bildung beschriebenen Mängel so, dass ihre Ausgangsposition für einen Übergang in Ausbildung deutlich schlechter ist als die der Jugendlichen ohne Migrationshintergrund. Zum anderen verschärft der seit Jahren anhaltende Angebotsmangel am Ausbildungsmarkt den Wettbewerb unter den Bewerberinnen und Bewerbern. In der Folge vergrößert sich der Nachteil geringerer formaler Schulabschlüsse, es wirken aber auch mögliche Vorbehalte bei der Einstellungsentscheidung stärker als in einer ausgeglichenen Marktsituation. So weisen verschiedene Untersuchungen darauf hin, dass Jugendliche mit Migrationshintergrund trotz gleicher Schulabschlüsse oder Leistungen in Mathematik geringere Chancen haben eine Ausbildungsstelle zu bekommen. Je höher der Schulabschluss, desto größer ist die Differenz bei den Chancen.

Bei Jugendlichen mit Migrationshintergrund mündet jeder zweite mit Hauptschulabschluss und jeder vierte mit Realschulabschluss zunächst in einer schulischen

oder berufsvorbereitenden Maßnahme. Die Zahl der Teilnehmerinnen und Teilnehmer in Angeboten des Übergangssystems, die zu keinem anerkannten Berufsabschluss führen, ist im letzten Jahrzehnt um 44 Prozent auf knapp eine halbe Million gestiegen. Ausländische Jugendliche sind im Übergangssystem stark überrepräsentiert. Angesichts der in den alten Bundesländern noch bis zum Jahr 2011 steigenden Schulentlasszahlen – und des Bestandes an Jugendlichen, deren Ausbildungsplatzsuche in den Vorjahren erfolglos war – ist eine Entspannung dieser Situation am Ausbildungsmarkt kurzfristig nicht zu erwarten.

Die Situation für ausländische Jugendliche am Ausbildungsmarkt hat sich in den zurück liegenden Jahren zusehends verschärft: Im Jahr 2005 hatten nur noch 67.600 Auszubildende eine nicht-deutsche Staatsangehörigkeit, 1994 waren es noch 126.000. Zwar war im gleichen Zeitraum auch die Zahl der ausländischen Jugendlichen rückläufig, mit 16,3 Prozent in den ausbildungsrelevanten Jahrgängen war der Rückgang aber deutlich geringer. Ihr Anteil an den Auszubildenden halbierte sich innerhalb von elf Jahren von 9,8 Prozent im Jahr 1994 auf 5,3 Prozent im Jahr 2005 (alte Länder). Fanden im Jahr 1994 noch 34 Prozent der Jugendlichen mit ausländischer Staatsangehörigkeit in den ausbildungsrelevanten Altersjahrgängen einen Ausbildungsplatz im dualen System, so waren es im Jahr 2005 nur noch 23,7 Prozent. Die Ausbildungsbe teiligung von deutschen Jugendlichen lag im selben Jahr bei 57,5 Prozent. Besorgniserregend ist die Tatsache, dass 41 Prozent der Altersgruppe der 25- bis unter 35-Jährigen in der Bevölkerung mit Migrationshintergrund keinen beruflichen Bildungsabschluss haben (Personen ohne Migrationshintergrund 15 Prozent). Dieser Nachteil für die berufliche Integration fordert die Politik zur Bündelung strategischer Gegenmaßnahmen auf.

In der Ausbildungsförderung hat sich in den zurück liegenden Jahrzehnten ein komplexes System unterschiedlicher öffentlich finanzierter Hilfen zum Übergang in Berufsausbildung entwickelt, das häufig nur noch für Expertinnen und Experten zu überschauen ist. Während das Segment berufsvorbereitender Bildungsmaßnahmen vor Kurzem übersichtlicher gestaltet und von Verzögerungen und inhaltlichen Überlappungen befreit wurde, hat die angespannte Lage am Ausbildungsstellenmarkt zusätzliche Maßnahmenarten an der Übergangsschwelle zwischen Schule und Ausbildung entstehen lassen. Hier ist dringend eine auf Straffung gerichtete Gesamtkonzeption des Systems der Übergangshilfen geboten, die Reibungsverluste beim Einsatz der Maßnahmen vermeidet, die Transparenz erhöht und langfristig auf die Eingliederung der beruflichen Integrationsförderung in das Gesamtsystem von Bildung und Ausbildung gerichtet ist. Gerade betriebliche Angebote überzeugen durch ihre praxisnahe und bedarfsgerechte Ausgestaltung beim Übergang in Ausbildung oder Beschäftigung.

Insbesondere betriebliche Einstiegsqualifizierungen belegen dies mit überdurchschnittlich hohen Übergangsquoten in Ausbildung (auch bei den Jugendlichen mit Migrationshintergrund) und einer Steigerung der Ausbildungsleistung bei den teilnehmenden Betrieben. Solche Angebote müssen daher gestärkt werden.

Auch Maßnahmen, die frühzeitig bereits in der Schule ansetzen, haben sich als erfolgreich für den Übergang von der Schule in Ausbildung erwiesen. Hierzu gehören z. B. die Modelle der Praxis- bzw. Kooperationsklassen, die durch eine individuelle Förderung leistungsschwacher Schülerinnen und Schüler und betriebliche Praktikumsphasen einen Schulabschluss sicherstellen und die Aussichten auf einen Ausbildungsplatz deutlich verbessern.

2.2. Zielbestimmungen

Entsprechend dieser Ausgangslage werden im Nationalen Integrationsplan Maßnahmen vereinbart, die sich auf folgenden Zielebenen bewegen:

Zahl der Ausbildungsmöglichkeiten für Bewerberinnen und Bewerber mit Migrationshintergrund erhöhen

Das Fehlen von Ausbildungsstellen hat bereits zu zahlreichen Anstrengungen und einigen Erfolgen bei der Erhöhung des Ausbildungsplatzangebotes geführt. Alle Maßnahmen zur Erhöhung des Gesamtangebotes verbessern auch die Chancen von Jugendlichen mit Migrationshintergrund, weil eine Verminderung des Konkurrenzdrucks die oben beschriebenen Nachteile tendenziell in ihrer Wirkung abschwächt. Alle Maßnahmen zur Erhöhung des Gesamtangebotes müssen unverändert und wenn möglich verstärkt auch in den kommenden Jahren fortgesetzt werden. Die Erfahrungen aus dem Ausbildungspakt werden berücksichtigt. Möglichkeiten zur Ausweitung des Angebotes an Ausbildungsstellen für Bewerberinnen und Bewerber mit Migrationshintergrund ergeben sich aus zwei Handlungsansätzen:

Zum einen gilt es, Ausbildungsbetriebe, die noch nicht oder in zu geringem Maße Ausbildungschancen für junge Menschen mit Migrationshintergrund eröffnen, für eine Ausweitung ihres Angebotes zu gewinnen. Hier sind auch Unternehmerinnen und Unternehmer mit eigenem Migrationshintergrund anzusprechen, die bisher nicht ausbilden, aber auch – insbesondere größere – Unternehmen, die nur einen geringen Anteil von Auszubildenden mit Migrationshintergrund eingestellt haben.

Zum andern besteht im Öffentlichen Dienst diesbezüglich Nachholbedarf. Für alle privaten und öffentlichen Ausbildungsbetriebe gilt, dass sich durch die zunehmende Vielfalt der Bevölkerung und die weitere

Internationalisierung der Märkte die Anforderungen an die Betriebe ändern und daher die Einstellung von mehr Personal mit interkultureller Kompetenz und Mehrsprachigkeit auch Chancen eröffnet. Daher ist es erforderlich, Qualifizierungen zur interkulturellen Kompetenz in den entsprechenden Berufsausbildungs- und Weiterbildungsregelungen vorzusehen.

Ein zweiter Ansatzpunkt ergibt sich dort, wo potenzielle Ausbildungsbetriebe aus Unsicherheit von der Einstellung von Auszubildenden mit Migrationshintergrund absehen. Betriebliche Rekrutierungsstrategien und Auswahlverfahren berücksichtigen noch zu wenig die Ressourcen der Jugendlichen mit Migrationshintergrund. Hier ist die Kompetenz des Ausbildungspersonals im Umgang mit diesem Personenkreis zu stärken. Dafür sollen insbesondere die öffentlichen Angebote zur Stabilisierung betrieblicher Ausbildungsverhältnisse und zur Absicherung des Ausbildungserfolges intensiver genutzt werden.

Horizonte der Berufswahl und der Ausbildungsbeteiligung von Jugendlichen mit Migrationshintergrund erweitern

Schulisch erworbene Zertifikate können an der Schwelle zur Ausbildung nur noch hilfsweise nachgebessert werden, insbesondere dann, wenn ein formaler Schulabschluss ganz fehlt. Auf Seiten der Ausbildungsbewerberinnen und -bewerber ergeben sich Einschränkungen aber auch jenseits ihrer schulischen Abgangszeugnisse. Es ist wichtig, ihren Blickwinkel für das Berufswahlspektrum zu erweitern und damit die frühzeitige Orientierung auf eine eigenständige Berufs- und Erwerbsbiographie zu richten, insbesondere bei jungen Frauen mit Migrationshintergrund. Wesentliche Ansätze für diese Zielbestimmung ergeben sich im Zusammenwirken von Schule, Berufsberatung, Migrationsberatung und Elternhaus. Eine intensive und den Adressatenkreis bewusst und frühzeitig ansprechende Berufsorientierung bereitet den Boden für ermutigende und den Horizont erweiternde Beratungsgespräche.

Die aktive Beteiligung der Eltern bei der Erschließung einer möglichst breiten Berufswahlpalette kann insbesondere in Familien mit Migrationshintergrund positive Wirkung entfalten. Hier gilt es, unter Einbeziehung der ethnischen Medien und Kommunikationswege, die geeigneten Formen der Kommunikation und Information über das komplexe Ausbildungssystem in Deutschland zu finden und Selbstvertrauen zu vermitteln, um der häufig vorhandenen Skepsis über die eigenen Möglichkeiten zur beruflichen Integration entgegen zu wirken. Hierfür ist auch die Kompetenz der Maßnahmeträger im Umgang mit jugendlichen Migrantinnen und Migranten zu stärken und die Zusammenarbeit mit Migrantenorganisationen zu optimieren. Bei der Entwicklung neuer und der Fortentwicklung bestehender Berufsbilder sind die Kompetenzen von Menschen mit Migrationshintergrund als Potenziale mit einzubeziehen.

Öffentliche Übergangshilfen passgenau einsetzen und zielgruppenorientiert weiter entwickeln

Die öffentlich finanzierten Maßnahmen der Ausbildungsförderung müssen sowohl für Jugendliche und ihre Eltern als auch für die auszubildenden und an Ausbildung interessierten Betriebe transparent sein. Sie müssen die Vermittlung zwischen beiden Seiten unterstützen, insbesondere dort, wo es gilt, vorhandene Schwächen auf der Seite der Bewerberinnen und Bewerber zu kompensieren und Unsicherheiten über die Erfolgsaussichten auf der Seite der Ausbildungsbetriebe abzubauen. Hierfür ist konsequent auch die Kompetenz der Maßnahmeträger zum Umgang mit jugendlichen Migrantinnen und Migranten zu stärken und die Zusammenarbeit mit Migrantenorganisationen zu intensivieren. Deutschland muss die Potenziale aller Jugendlichen nutzen und alle verfügbaren Mittel zu diesem Zweck effektiv und effizient einsetzen. Erforderlich sind mehr flankierende Unterstützungsangebote für betriebliche Berufsvorbereitung und Ausbildung, um betriebliche Qualifizierungsangebote für leistungsschwächere Jugendliche verstärkt generieren zu können. Auch müssen frühzeitig Förderinstrumente eingesetzt werden, um Schulabbruch zu verhindern und die Übergangschancen in Ausbildung zu verbessern. Die flächendeckende Einführung von Praxis- bzw. Kooperationsklassen zur Förderung leistungsschwacher Schüler ist zu prüfen.

2.3. Vereinbarung von Maßnahmen und Selbstverpflichtungen

Zur Verfolgung dieser vereinbarten Ziele verpflichten sich die nachfolgend genannten Akteure der Arbeitsgruppe „Gute Bildung und Ausbildung sichern, Arbeitsmarktchancen erhöhen“, im Rahmen ihrer jeweiligen Verantwortung folgende Maßnahmen als erste Schritte anzugehen bzw. zu unterstützen:

Maßnahmen und Selbstverpflichtungen der Bundesregierung (bzw. in der Regelzuständigkeit des Bundes) und der Bundesagentur für Arbeit (BA)

Bundesregierung:

- Die Bundesregierung wird sich gemeinsam mit der Wirtschaft im „Nationalen Pakt für Ausbildung und Fachkräftenachwuchs“ schwerpunktmäßig für die Verbesserung der Ausbildungsplatzsituation von Jugendlichen einsetzen. Von den von der Wirtschaft zugesagten 60.000 neuen Ausbildungsplätzen sowie 40.000 Plätzen im Rahmen des Sonderprogramms zur Einstiegsqualifizierung sollen Jugendliche mit Migrationshintergrund in besonderem Maße profitieren.
- Die Bundesregierung führt gemeinsam mit dem Deutschen Industrie- und Handelskammertag (DIHK) und deutsch-ausländischen Unternehmer-

verbänden eine Initiative „Aktiv für Ausbildungsplätze“ durch. Ziel ist es, bis zum Jahr 2010 bis zu 10.000 neue Ausbildungsplätze in Unternehmen mit Inhaberinnen und Inhabern ausländischer Herkunft zu gewinnen. Als Initialzündung finden bis Frühjahr 2007 in acht Großstädten Regionalkonferenzen statt.

- Die Bundesregierung fördert in ihrem neuen ESF-geförderten Programm „Jobstarter“ die Gewinnung zusätzlicher betrieblicher Ausbildungsplätze sowie die Verbesserung der regionalen Ausbildungsstrukturen. Dabei werden besonders kleine und mittlere Unternehmen einbezogen. Die Gewinnung von Unternehmen mit Inhaberinnen und Inhabern ausländischer Herkunft, die bisher wenig oder gar nicht ausbilden, wird mit der „Koordinierungsstelle Ausbildung in Ausländischen Unternehmen“ (KAUSA) als eigener Programmbereich in das neue Förderprogramm integriert. Der Etat für dieses Programm wird noch einmal aufgestockt.
- Die Bundesregierung wird öffentlichkeitswirksame Gemeinschaftsveranstaltungen mit Menschen mit Migrationshintergrund (Betriebsinhaberinnen und Betriebsinhabern, Jugendlichen, Eltern, Vertreterinnen und Vertretern von Migrantengruppen) zur Erhöhung des Angebotes betrieblicher Ausbildungsplätze in Migrantenbetrieben und für Jugendliche mit Migrationshintergrund durchführen. Durch entsprechende Begleitung und Publikation in den Medien, die bevorzugt von Migrantinnen und Migranten genutzt werden, soll ein entsprechender Multiplikationseffekt erzielt werden.
- Die Bundesregierung wird sich in ihrem Regelungszuständigkeitsbereich (Bundesressorts und nachgeordnete Behörden) für eine systematische Erhöhung der Zahl von Auszubildenden mit Migrationshintergrund einsetzen und den Gesamtanteil der Ausbildungsplätze an den sozialversicherungspflichtig Beschäftigten des Bundes auf 7 Prozent festschreiben.
- Die Bundesregierung plant zwei Aktivitäten in der Nachfolge ihrer Förderpolitik zur beruflichen Qualifizierung für Zielgruppen mit besonderem Förderbedarf (BQF-Programm). Dabei werden zwei Schwerpunkte mit besonderem migrat ionsspezifischen Gewicht gesetzt: Zum einen die Verbesserung des Übergangs von der Schule in die Ausbildung durch die Kooperation aller Akteure im regionalen Kontext und die Abstimmung entsprechender Maßnahmen. Zum anderen die Nachqualifizierung junger un- und angelernter Erwachsener.

- Der ESF-geförderte regionale Modellansatz „Berufliche Qualifizierungsnetzwerke für Migrantinnen und Migranten (BQN)“ ist mit dem Schwerpunkt eines gezielten und frühen Übergangsmanagements Schule – Beruf auf weitere Regionen zu übertragen.
 - Die Bundesregierung stockt das erfolgreiche Sonderprogramm zur Einstiegsqualifizierung, das gemessen am Gesamtanteil in der Bevölkerung überdurchschnittlich von Jugendlichen mit Migrationshintergrund genutzt wird, auf 40.000 Plätze auf und stellt die Förderung dieser Zahl auch für die kommenden drei Jahre sicher.
 - Das ESF-Modellprogramm „Kompetenzagenturen“ wendet sich an Jugendliche, die besonders gravierende Probleme haben, nach der Schule einen beruflichen Anschluss zu finden und vom bestehenden System der Hilfsangebote nicht erreicht werden. Case Manager organisieren ein für die individuelle Lebenssituation der oder des Jugendlichen „maßgeschneidertes“ Angebot von Hilfen aus unterschiedlichen Bereichen. Die im Jahr 2006 ausgewählten Kompetenzagenturen werden 2007 auf insgesamt 200 ausgeweitet.
 - Die Bundesregierung fördert im Rahmen eines ESF-geförderten Programms „Lernende Regionen – Förderung von Netzwerken“ den Auf- und Ausbau bildungsbereichs- und trägerübergreifender Netzwerke auf regionaler Ebene, insbesondere zur Verbesserung des Übergangs von der Schule in Ausbildung und Beruf sowie zur gezielten Förderung von Migrantinnen und Migranten.
 - Die Bundesregierung wird die Festschreibung von Qualifikationen interkultureller Kompetenz in Regelungen der Erstausbildung und Weiterbildung anstreben.
 - Die Bundesregierung, die Wirtschaft und die BA prüfen die Aufnahme binationaler Programme in das Arbeitsförderungsrecht.
 - Die Bundesregierung wird die Aufnahme organisatorischer Unterstützung betrieblicher Ausbildungsvorbereitung und Ausbildung zugunsten von benachteiligten Jugendlichen in das Arbeitsförderungsrecht vorschlagen.
 - Die Bundesregierung legt ein aus ESF-Mitteln gefördertes dreijähriges Programm „Passgenaue Vermittlung Auszubildender an ausbildungswillige kleine und mittlere Unternehmen“ auf. Damit sollen auch die Ausbildungsbereitschaft von Betriebsinhaberinnen und Betriebsinhabern und die Ausbildungsstellenchancen von Jugendlichen mit Migrationshintergrund erhöht werden.
 - Die Bundesregierung wird die Förderung ausländischer Auszubildender mit Berufsausbildungsbeihilfe und BAföG ausweiten, insbesondere für Jugendliche mit Aufenthaltsrecht und Bleibeperspektive.
 - Im Zusammenhang mit einer Ausweitung von Berufsorientierungsmaßnahmen sollen Mentorinnen und Mentoren Jugendliche bereits ab der achte Klasse der Hauptschule bis zur Verfestigung einer Ausbildungsaufnahme bedarfsgerecht begleiten.
 - Für junge Frauen mit Migrationshintergrund, denen Vorbilder bei der beruflichen Orientierung oft fehlen, bietet das Projekt „network.21“ ein Mentoringprogramm zur individuellen Arbeitsmarkt- und Karriereorientierung an. Dabei sollen unter anderem die interkulturellen Kompetenzen als spezifische Ressource für die Eingliederung in den Arbeitsmarkt genutzt werden.
 - 2007 und 2008 wird an zwölf Standorten ausbildungsorientierte Zusammenarbeit mit Eltern als besonderer, neuer Baustein im Jugendmigrationsdienst erprobt. Zielsetzung des Modellvorhabens ist es, Erkenntnisse darüber zu gewinnen, wie über die bisher geleistete Zusammenarbeit mit Eltern hinaus eine „ausbildungsorientierte Elternarbeit“ die Erziehungskompetenz der Eltern wirkungsvoll unterstützt und damit die schulische und berufliche Integration der Kinder und Jugendlichen gefördert werden.
 - Im Rahmen des jährlichen Berufsbildungsberichts wird über Fortschritte in der Integration von Jugendlichen mit Migrationshintergrund in Ausbildung regelmäßig Bericht erstattet. Maßnahmen der Partner im „Nationalen Pakt für Ausbildung und Fachkräftenachwuchs in Deutschland 2007 – 2010“ werden im Rahmen der Bilanzierung durch die Agenturen für Arbeit und die Kammern in ihrer Umsetzung beobachtet.
- Bundesagentur für Arbeit:**
- Anhand von Leistungsbeschreibungen ausgewählter ausbildungsmarktpolitischer Instrumente wird die Bundesagentur für Arbeit mit dem Netzwerk „Integration durch Qualifizierung“ spezifische Qualitätsanforderungen an Maßnahmen für Menschen mit Migrationshintergrund diskutieren. Dabei wird auch die Frage der Qualitätssicherung erörtert. Parallel dazu wird auch der Erfahrungshintergrund der Gemeinschaftsinitiative EQUAL genutzt. Zur Abrundung der Entwicklungsarbeit werden Fachleute aus Agenturen mit hohen regionalen Migrationsanteilen beitragen.

- Die BA intensiviert die Zusammenarbeit im Netzwerk mit den Migrantenorganisationen, den Jugendmigrationsdiensten (JMD), den Migrationsberatungen (MEB), dem Netzwerk IQ, den Regionalkoordinatoren (ReKos) des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge (BAMF) sowie den Jugendämtern und den kommunalen Angeboten.
- Die BA wirkt darauf hin, dass die Geschäftsführungen der ARGEN/Agenturen für Arbeit in getrennter Trägerschaft den Zuweisungsprozess zum Integrationskurs nachhaltig verfolgen und ergänzende Sprachförderung mit Komponenten wie praxisbezogenem Unterricht oder berufsorientiertem Praktikum als Bestandteil verbinden.
- Die BA wird die außerbetriebliche Ausbildung Benachteiligter auf mindestens gleicher Höhe wie 2006 fortsetzen und berufsvorbereitende Bildungsmaßnahmen auf hohem Niveau fortführen.
- Die BA wird im Herbst 2007 zur weiteren Entlastung des Ausbildungsmarktes und zur Verbesserung der Situation von Jugendlichen mit Migrationshintergrund einmalig zusätzlich zur ursprünglichen Planung 7.500 außerbetriebliche Ausbildungsplätze für diesen Personenkreis bis zum Ende der Ausbildung finanzieren.
- Die BA wird ausbildungsbegleitende Hilfen ausweiten, insbesondere auch zugunsten Jugendlicher mit Migrationshintergrund.
- Die BA wird bei Bedarf die betriebliche Einstiegsqualifizierung im Falle von lernbeeinträchtigten und sozial benachteiligten Jugendlichen mit sozialpädagogischer Begleitung flankieren.
- Die BA verstärkt ihr Angebot an Informationsmaterial in den Herkunftssprachen und macht dies über Multiplikatorinnen und Multiplikatoren in der Migrationsberatung bekannt.
- Die BA wird bei vorliegender Kofinanzierung zur Verbesserung der Berufsorientierung und Ausbildungsreife von Schulabgängerinnen und Schulabgängern die frühzeitige und verstärkte Berufsorientierung ausweiten.

Maßnahmen und Selbstverpflichtungen der Länder und Kommunen (bzw. in der Zuständigkeit von Ländern und Kommunen)

Länder:

- In den Beruflichen Schulen ist in besonderer Weise für die Ausbildung der Fach- und Berufssprache Sorge zu tragen. Die Kultusministerkonferenz

(KMK) hat sich darauf verständigt, diesem Aspekt der berufsbezogenen Sprachförderung besondere Aufmerksamkeit zu schenken. Sie wird den Umfang und die Wirksamkeit der bisher durchgeführten Maßnahmen ebenso überprüfen wie die Qualifizierung des Personals hinsichtlich der besonderen Herausforderungen in Klassen mit einem hohen Anteil an Jugendlichen mit Migrationshintergrund.

- Die Kultusministerinnen und -minister sind sich bewusst, dass auch berufsbildende Schulen mit einem hohen Anteil an Kindern und Jugendlichen mit Migrationshintergrund Unterstützung benötigen, um Integrationsarbeit im erforderlichen Umfang leisten zu können. Es besteht Einigkeit, dass auch für diese Schulen spezifische Mittel bereitgestellt werden, sei es durch Senkung der Frequenzen, Erhöhung des Lehrpersonals oder Unterstützung der Lehrkräfte durch Schulsozialarbeit. Diese Schulen benötigen besonders qualifiziertes pädagogisches Personal. Dies wird zum einen durch eine erhöhte Einstellung von Lehrkräften oder Sozialarbeitern und Sozialarbeiterinnen mit Migrationshintergrund angestrebt, zum anderen durch eine konsequente Fortbildung.
- Sprachfördermaßnahmen werden auch in den beruflichen Schulen angeboten, wenn der Bedarf besteht. Gleichzeitig gilt analog zu den allgemein bildenden Schulen der Sprachbildungsauftrag für die Lehrkräfte aller Fächer und ebenso die Verpflichtung der Kultusministerinnen und -minister, die entsprechenden Fortbildungsangebote bereitzustellen. Die Erfahrungen des Modellprogramms FÖRMIG zur Sprachförderung am Übergang von der Schule in den Beruf werden dabei berücksichtigt.
- Die Mehrsprachigkeit der Jugendlichen gewinnt in der Phase der Ausbildung eine besondere Bedeutung. Sie soll, wo immer dies möglich ist, berufsbezogen weiterentwickelt werden und zu einer Stärkung der Auszubildenden in ihren künftigen Arbeitsbereichen führen.
- Die Kultusministerkonferenz hat sich im „Nationalen Pakt für Ausbildung und Fachkräftenachwuchs“ verpflichtet, für ein verbessertes Übergangsmanagement von der Schule in den Beruf einzutreten, Ausbildungsreife und Berufsorientierung in der allgemein bildenden Schule angemessen vorzubereiten und hierbei insbesondere die Jugendlichen mit Migrationshintergrund bei ihrer Suche nach einem Ausbildungsplatz zu unterstützen. Dazu gehört der verstärkte Einbezug der Praxis in den Schulalltag und die Einrichtung von Praxis- bzw. Kooperationsklassen zur frühzeitigen Förderung leistungsschwacher Schülerinnen und Schüler.

Entsprechend der Beratungen in der Arbeitsgruppe wäre zudem folgender Aspekt zu berücksichtigen:

- Länder als Arbeitgeber: Erhöhung der Zahl von Auszubildenden mit Migrationshintergrund

Kommunen:

Die kommunalen Spitzenverbände befinden sich derzeit noch im intensiven Austausch mit ihren Mitgliedern und werden ihren Beitrag im weiteren Verfahren darstellen.

Entsprechend der Beratungen in der Arbeitsgruppe wäre u. a. folgender Aspekt zu berücksichtigen:

- Kommunen als Arbeitgeberinnen: Erhöhung der Zahl von Auszubildenden mit Migrationshintergrund

Maßnahmen und Selbstverpflichtungen der nichtstaatlichen Institutionen und Organisationen

Organisationen von Menschen mit Migrationshintergrund:

- Die Deutsch-Hellenische Wirtschaftsvereinigung (DHW) motiviert durch eine gezielte Presse- und Öffentlichkeitsarbeit griechische Unternehmerinnen und Unternehmer zur Ausbildungsbeteiligung. Über die Aktivitäten und Erfahrungen des Jobstarter-Projektes NEOXEKINIMA wird gleichzeitig die Ausbildungsbeteiligung griechischer Unternehmen erhöht. Die DHW wird sich bei erfolgreicher Durchführung dieses Projektes für die Nachhaltigkeit und den Transfer bundesweit einsetzen.
- Gemeinsames Ziel all dieser Akteure ist die Förderung besserer schulischer Leistungen und eine anschließend höhere Beteiligung der Jugendlichen mit Migrationshintergrund an der beruflichen Ausbildung.

Wirtschaft:

- Die Wirtschaft setzt sich das im „Nationalen Pakt für Ausbildung und Fachkräftenachwuchs in Deutschland 2007 – 2010“ vereinbarte Ziel, während der Dauer dieses Paktes
 - im Durchschnitt pro Jahr 60.000 neue Ausbildungsplätze einzuwerben,
 - jährlich 30.000 neue Ausbildungsbetriebe einzuwerben und
 - jährlich 40.000 Plätze für betrieblich durchgeführte Einstiegsqualifizierungen bereitzustellen und eine weiterhin hohe Übernahmequote in

betriebliche Ausbildung anzustreben. Dabei sollen Jugendliche mit Migrationshintergrund in besonderem Maße profitieren.

- Die Industrie- und Handelskammern bieten eine spezielle Ausbildungsberatung für ausländische Unternehmen und führen Ausbildungsinformationsveranstaltungen für ausländische Jugendliche durch.
- Die Handwerkskammern schulen ihre Ausbildungsberater zur gezielten/bedarfsorientierten Beratung von Unternehmen und Jugendlichen mit Migrationshintergrund.
- Die Industrie- und Handelskammern sowie die Handwerkskammern bewerben die neuen Möglichkeiten des Berufsbildungsgesetzes (BBiG) für eine Teil-Absolvierung der Ausbildung im Ausland und unterstützen die Unternehmen bei entsprechenden Fragestellungen.
- Die Industrie- und Handelskammern nutzen die Möglichkeiten des neuen EU-Berufsbildungsprogramms zur Durchführung von Verbundausbildungen.
- Die Arbeitgeberverbände setzen sich für die verstärkte Nutzung betrieblicher Maßnahmen zur Berufsvorbereitung und von Maßnahmen zur Einstiegsqualifizierung Jugendlicher (EQJ) ein, an denen bereits überdurchschnittlich Jugendliche mit Migrationshintergrund teilnehmen.
- Die BDA wirbt bei Betrieben für die verstärkte Berücksichtigung der Fähigkeiten von Migrantinnen und Migranten, z. B. ihrer interkulturellen Kompetenzen und der oft vorhandenen Mehrsprachigkeit, bei der Auswahl künftiger Auszubildender.
- Die BDA wirbt bei Betrieben für die verstärkte Nutzung flankierender Förderangebote (Sprachförderung, sozialpädagogische Begleitung, Stützunterricht) und von Mentorinnen und Mentoren in der Berufsvorbereitung und Ausbildung junger Menschen mit Migrationshintergrund.
- Die BDA wirbt bei Betrieben für die verstärkte Nutzung von „Tandems“ aus Auszubildenden mit Migrationshintergrund, die Unterstützungsbedarf haben, und leistungsstarken Auszubildenden. Dies befördert auch die Vermittlung interkultureller Kompetenzen.
- Die BDA wirbt dafür, dass Betriebe gezielt Zusatzqualifizierungen anbieten, insbesondere berufsbezogenen Sprachunterricht, Auslandspraktika oder grenzüberschreitende Ausbildung, um die inter-

kulturellen Kompetenzen von Auszubildenden zu fördern. Die Zusatzqualifikationen werden dokumentiert. Es wird geprüft, ob auch ausländische Abschlüsse und Zertifikate erworben werden können.

- Die Vertretungen der Arbeitgeber- und der Arbeitnehmerseite unterstützen im Verwaltungsrat der BA alle Vorhaben in Beratung, Vermittlung und Förderung, die auf eine stärkere Integration von Menschen mit Migrationshintergrund in den Ausbildungsmarkt zielen. Einbezogen werden auch die gemeinsam in den Verwaltungsrat der BA eingebrachten Vorschläge zur Neuausrichtung der Förderpraxis der BA und die Aufnahme binationaler Ausbildung für Migrantinnen und Migranten in das Arbeitsförderungsrecht.

Gewerkschaften:

- Der DGB und die Gewerkschaften setzen sich für ein ausreichendes Angebot an qualifizierten Ausbildungsstellen ein, das sich an den Schulabgängerzahlen orientiert und die Altbewerber mit einbezieht. Zur Umsetzung haben sie mit den Arbeitgeberverbänden der Bauwirtschaft eine Umlagefinanzierung auf tarifvertraglicher Ebene eingeführt. Weitere Tarifvereinbarungen zur Erhöhung der Ausbildungskapazitäten bestehen beispielsweise im Einzelhandel und in der Eisen- und Stahlindustrie. Mit dem Tarifabschluss für die Chemische Industrie kann der 2003 abgeschlossene Tarifvertrag „Zukunft durch Ausbildung“ bis 2010 fortgesetzt und die Zahl der Ausbildungsplätze für 2007 und 2008 weiter erhöht werden.
- Über betriebliche Kooperationen und Vereinbarungen der Tarifvertragsparteien wirken die Gewerkschaften daran mit, dass Jugendliche mit schlechten Startchancen eine qualifizierte Ausbildung absolvieren können. Anders als die Maßnahmen im Rahmen des Ausbildungspakts zielen die von den Gewerkschaften unterstützten Programme auf Jugendliche ohne Schulabschluss. Beispielhaft ist das von IG Metall und Südwestmetall gemeinsam getragene Projekt PIA (Projekt zur Integration in den ersten Arbeitsmarkt), mit dem lernschwächeren Jugendlichen und Jugendlichen aus sozial schwierigen Verhältnissen eine Ausbildung im gewerblich-technischen Beruf ermöglicht wird, flankiert durch eine intensive sozialpädagogische Begleitung.
- In der chemischen Industrie haben die Sozialpartner ein tarifvertragliches Förder- und Integrationsprogramm „Start in den Beruf“ vereinbart, das Jugendliche an eine betriebliche Ausbildung heranzuführt. Bisher konnten 80 Prozent der Jugendlichen in eine Berufsausbildung übernommen werden.

Das Programm wird in den kommenden Jahren fortgesetzt werden.

- Mit Unterstützung der Betriebsräte werden Initiativen einzelner Großbetriebe (Automobilindustrie, FRAPORT) fortgesetzt, um Jugendlichen ohne Schulabschluss einen Einstieg ins Berufsleben zu ermöglichen.
- Der DGB und die Gewerkschaften setzen sich für eine Verbesserung der Qualität der Maßnahmen der Berufsvorbereitung ein. Der DGB unterstützt die erfolgreiche Arbeit der „Beruflichen Qualifizierungsnetzwerke für Migrantinnen und Migranten (BQN)“ und strebt eine Übertragung des Modellansatzes auf weitere Regionen an.
- Der DGB und die Gewerkschaften wollen dazu beitragen, dass Diskriminierung und strukturelle Benachteiligung bei der Auswahl von Jugendlichen unterbleiben. Sie unterstützen die Betriebs- und Personalräte darin, Diskriminierungen bei der Einstellung von Jugendlichen entgegen zu wirken und z. B. betriebliche Vereinbarungen zur Gleichbehandlung abzuschließen. Das DGB-Bildungswerk, die IG Metall, Verdi und die IG BCE führen hierzu Seminare und Beratungen zur Sensibilisierung von Personalverantwortlichen sowie von Betriebs- und Personalräten durch.
- Der DGB und die Gewerkschaften setzen sich dafür ein, dass ausländische Jugendliche unabhängig von ihrem Aufenthaltsstatus einen gleichrangigen Zugang zum Berufsbildungssystem erhalten. Dazu beraten und informieren sie Personalverantwortliche sowie Betriebs- und Personalräte über die rechtlichen Rahmenbedingungen zur Aufnahme einer Ausbildung im Dualen System.
- Der DGB und die Gewerkschaften treten im Rahmen der Selbstverwaltung der Bundesagentur für Arbeit dafür ein, dass zusätzliche Ausbildungsplätze, gerade für Jugendliche mit Migrationshintergrund, geschaffen werden. Darüber hinaus setzen sie sich dafür ein, dass die rechtlichen Rahmenbedingungen zur Teilnahme verbessert, und ausbildungsbegleitende Hilfen verstärkt in Anspruch genommen werden.
- Der DGB und die Gewerkschaften wollen erreichen, dass junge Erwachsene, die bislang keine Ausbildung absolvieren konnten, eine „zweite Chance“ zum Abschluss einer vollqualifizierenden Ausbildung erhalten.

- Die GEW wirbt dafür, dass das Ausbildungsangebot auch durch voll qualifizierende Ausbildungsgänge in beruflichen Schulen verbessert wird und berufsschulische Ausbildungszeiten in einer Ausbildung im dualen System anerkannt werden.

Träger der Jugendsozialarbeit:

- Die Träger der Jugendsozialarbeit verstärken ihre Kooperation mit Migrantenorganisationen. Die Jugendmigrationsdienste initiieren und begleiten die interkulturelle Öffnung der Träger.
- Die Träger der Jugendsozialarbeit streben die Erhöhung des Anteils an Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern mit Migrationshintergrund und die Berücksichtigung der Jugendlichen mit Migrationshintergrund in allen Maßnahmen an.

Freie Wohlfahrtspflege:

- Die Mitgliedsverbände der Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege BAGFW setzen sich für Chancengleichheit und für den Abbau ausgrenzender Mechanismen sowie von Vorbehalten ein. Sie tragen zum Abbau von Fehlvorstellungen bei jungen Menschen mit Migrationshintergrund bei.
- Die Mitgliedsverbände der BAGFW streben an, Jugendliche mit Migrationshintergrund für die Besetzung ihrer Ausbildungsplätze in ihren sozialen Diensten und Einrichtungen und Fachschulen zu motivieren und überprüfen ihre Einstellungs politik, damit mehr Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter mit Migrationshintergrund berücksichtigt werden.
- Die Mitgliedsverbände der BAGFW engagieren sich verstärkt in Netzwerken zur Förderung der beruflichen Integration Jugendlicher mit Migrationshintergrund. Dabei wird Wert darauf gelegt, Migrantenorganisationen in die Arbeit dieser Netzwerke mit einzubeziehen.
- Die Mitgliedsverbände der BAGFW engagieren sich durch entsprechende Angebote bei der Qualifizierung von Migrantinnen und Migranten, insbesondere beim berufsbezogenen Spracherwerb (Equal, ESF-BA-Programm).
- Die Mitgliedsverbände der BAGFW setzen sich dafür ein, dass Menschen mit Migrationshintergrund, die in ihren Diensten und Einrichtungen Arbeitsgelegenheiten nach SGB II innehaben, auch in ihrer sprachlichen Qualifizierung gefördert werden.

3. Integration und Arbeitsmarkt

3.1. Bestandsaufnahme

Über wesentliche Bereiche der Integration wird auf dem Arbeitsmarkt entschieden. Die Erfahrung zeigt, dass Integration am besten dort gelingt, wo Menschen mit Migrationshintergrund aktiv im Erwerbsleben stehen. Berufliche Tätigkeit und Stellung sowie die Höhe des Erwerbseinkommens hängen stark voneinander ab und entscheiden über die Möglichkeit einer eigenständigen Lebensplanung. Die Perspektive auf eine stabile Berufs- und Erwerbsbiographie, die Wertschätzung im familiären und gesellschaftlichen Umfeld und die Einbeziehung in betriebliche Abläufe und kollegiale Teams sind weitere wesentliche Integrationsfaktoren, die mit dem ausgeübten Beruf eng verbunden sind. In der Geschichte der arbeitsmarkt-orientierten Zuwanderung ist diese Integration in Arbeit und Gesellschaft millionenfach gelungen. Menschen mit Migrationshintergrund haben dennoch häufig höhere Zugangshürden zu überwinden. Sei es, dass sie als Zugewanderte in Tätigkeiten mit geringeren formalen Qualifikationsanforderungen beschäftigt sind, sei es, dass sie als Kinder aus Familien mit Zuwanderungsgeschichte auf ihrem Weg durch das Bildungs- und Ausbildungssystem in Deutschland teil-

weise ungünstige Startpositionen am Arbeitsmarkt erlangt haben, wie in den beiden vorhergehenden Kapiteln zu Bildung und Ausbildung bereits dargelegt wurde.

Die Datenlage zur Analyse der Situation von Menschen mit Migrationshintergrund auf dem Arbeitsmarkt ist noch nicht ausreichend. Dies betrifft die Erfassung von Daten zum Erwerbsverhalten und zur Arbeitslosigkeit, aber auch die Daten zur Beteiligung an arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen und ihren Erfolgen. Häufig muss auf das Merkmal nichtdeutscher Staatsangehörigkeit zurückgegriffen werden, mit dem die Gesamtgruppe der Menschen mit Migrationshintergrund aber weder ausreichend erfasst noch differenziert werden kann.

In den vergangenen fünfzehn Jahren hat sich die Beschäftigungssituation von Menschen mit Migrationshintergrund deutlich verschlechtert. So ist die Erwerbsbeteiligung der Menschen mit ausländischer Staatsangehörigkeit gesunken und ihre Arbeitslosenquote ist etwa doppelt so hoch wie die der Deutschen. Ausländische Beschäftigte sind vom Strukturwandel sehr viel stärker betroffen als deutsche: Sie sind stark vertreten in Branchen und Berufen, in denen Arbeitsplätze abgebaut werden und finden sich seltener im öffentlichen Dienst. In wachsenden Zweigen des

Dienstleistungssektors sind sie häufiger auf Einfacharbeitsplätzen tätig. Die Probleme auf dem Arbeitsmarkt verdichten sich insbesondere bei Älteren, Frauen und Jugendlichen mit Migrationshintergrund.

Eine Hauptursache für diese Situation liegt in den durchschnittlich geringeren Bildungs- und Ausbildungsabschlüssen, insbesondere im deutlich erhöhten Anteil von Personen ohne abgeschlossene Berufsausbildung. Demgegenüber stehen wachsende Qualifikationsanforderungen bei der Neueinstellung von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern. Die berufliche Integration von Personen mit Migrationshintergrund bezeichnet ein besonders dringliches Problem. Die bisher geringere Beteiligung von Menschen mit Migrationshintergrund an Maßnahmen der beruflichen Weiterbildung weist daher mehr auf bestehenden Handlungsbedarf hin.

Angesichts der Befunde zur Arbeitsmarktsituation auch qualifizierter Menschen mit Migrationshintergrund ist jedoch kaum fraglich, dass Bildungsdefizite hierfür als einzige Erklärung nicht ausreichen. Vor dem Hintergrund der anhaltend hohen Unterbeschäftigung spielen nicht nur die persönlichen Voraussetzungen, sondern möglicherweise auch gesellschaftliche Wahrnehmungen eine Rolle im Auswahlprozess und müssen bei der Gestaltung integrationspolitischer Maßnahmen mit berücksichtigt werden.

Eine deutliche Verbesserung der Arbeitsmarktintegration von Menschen mit Migrationshintergrund ist sowohl aus sozial- und gesellschaftspolitischen als auch aus volkswirtschaftlichen Gründen dringend geboten. Wirtschaft und Verwaltung werden künftig in vermehrtem Umfang auf Personen mit Migrationshintergrund angewiesen sein. Bei der Nachfrage nach Arbeitskräften zeichnet sich punktuell bereits ein Mangel an geeigneten Fachkräften ab, und immer mehr Unternehmen benötigen Fachkräfte mit länderspezifischen sprachlichen und interkulturellen Kenntnissen. Dasselbe gilt für den öffentlichen Dienst. Die demografische Entwicklung und die Internationalisierung der Märkte werden diesen Bedarf weiter anwachsen lassen; er wird sich allein durch eine gesteuerte Zuwanderungspolitik nicht lösen lassen. Auch deshalb ist die Erhöhung und bessere Nutzung des heimischen Erwerbspersonenpotenzials erforderlich, das die in Deutschland lebenden Personen mit Migrationshintergrund einschließt.

3.2. Zielbestimmungen

Entsprechend dieser Ausgangslage werden im Nationalen Integrationsplan Maßnahmen vereinbart, die sich auf folgenden Zielebenen bewegen:

Die Beschäftigungschancen von Menschen mit Migrationshintergrund verbessern

Das Qualifikationsprofil von Menschen mit Migrationshintergrund kann aus unterschiedlichen Gründen ihre Beschäftigungschancen beeinträchtigen. Ihnen können nichtformale und formale Qualifikationen fehlen, die sowohl ihre Allgemeinbildung als auch ihre berufliche Ausbildung betreffen. Diese Probleme müssen im Kern in den dem Arbeitsmarkt vorgelegten Bereichen von Bildung und Ausbildung angegangen werden. Im Bereich des Arbeitsmarktes liegt die Verantwortung für Angebote der beruflichen Weiterbildung.

Bei betrieblichen und bei öffentlich finanzierten Maßnahmen zur Weiterbildung soll darauf hingewirkt werden, dass die bisher unzureichende Förderung von Menschen mit Migrationshintergrund deutlich gesteigert wird, insbesondere bei Angeboten für gering Qualifizierte. Weiterbildung soll das Qualifikationsprofil der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer an die sich verändernde Nachfrage anpassen und erhält somit wachsende Bedeutung angesichts längerer Lebensarbeitszeiten und des steigenden Innovations tempos in vielen Wirtschaftszweigen. Für Erwerbstätige und Arbeitsuchende mit Migrationshintergrund ist der Ausbau deutscher Sprachkenntnisse von fundamentaler Bedeutung. Aber auch bei der fachlichen Weiterbildung ist zu überprüfen, ob die Methoden der Vermittlung den besonderen Voraussetzungen und Bedürfnissen dieser Zielgruppe entsprechen.

Jungen Erwachsenen mit Migrationshintergrund, die ohne Berufsabschluss erwerbstätig sind, soll eine zweite Chance zur modularen und berufsbegleitenden Nachqualifizierung eröffnet werden.

Ausgangspunkt für eine passgenaue Förderung zur beruflichen Integration ist die Erstellung eines individuellen Bewerberprofils unter Einbeziehung des besonderen kulturellen und sprachlichen Kapitals der oder des Arbeitssuchenden mit Migrationshintergrund. Unabhängig von ihrer formalen Anerkennung als Berufsabschlüsse sollen formelle und informelle Kenntnisse und Fähigkeiten berücksichtigt werden, um in Bewerbungsverfahren die Potenziale von Migrantinnen und Migranten transparent zu machen. Aufbauend auf dieser Kompetenzanalyse sollen hier zudem Beratungsangebote, Angebote zur Nachqualifizierung und zur Prüfungsvorbereitung den Prozess der formalen Anerkennung unterstützen.

Angebote zur Beratung, Information und Kommunikation an die Bedürfnisse von Menschen mit Migrationshintergrund anpassen

Angebote zur intensiven Beratung und Information müssen für Menschen besonders zugeschnitten sein, die sich in Deutschland und seinem gewachsenen System von Bildung, Ausbildung und Arbeitsmarkt neu zurechtfinden müssen. Das betrifft sowohl jene, die

selbst neu eingereist sind, als auch deren in Deutschland geborene Nachkommen, da in diesen Familien das Wissen über Berufe und Wege der Aus- und Weiterbildung nicht in gleichem Maße präsent sein kann wie in Familien, die schon seit vielen Generationen unterschiedliche Modelle der Erwerbsarbeit in Deutschland selbst erlebt oder in ihren sozialen Netzwerken kennengelernt haben.

Die Angebote der Politik, der öffentlichen Verwaltung und der Wirtschaft zur Information und Beratung sind um spezifische Elemente zu erweitern, die die besonderen Bedürfnisse von Menschen mit Migrationshintergrund berücksichtigen. Dort wo modellhafte Ansätze vorhanden sind, ist nach einer Effektivitätskontrolle die Möglichkeit einer nachhaltigen Verstärkung zu prüfen. Beim Einsatz von Medien ist sicherzustellen, dass Menschen mit Migrationshintergrund auch erreicht werden und Zugang zu den Informationen haben. Auch durch mehrsprachige Publikationen und Anzeigen werden die Menschen mit Migrationshintergrund direkt informiert und aufgeklärt.

Die betriebliche Integration von Arbeitnehmern und Arbeitnehmerinnen mit Migrationshintergrund gezielt fördern

Wirtschaft und Verwaltung haben ein hohes Interesse daran, die Potenziale von Menschen mit Migrationshintergrund zu nutzen. Deshalb wird angestrebt, die Instrumente der Personalgewinnung und Personalentwicklung so einzusetzen und weiterzuentwickeln, dass die Integration auch in den Betrieben und Verwaltungen verbessert wird und Chancen, die sich aus Belegschaften mit unterschiedlichen Erfahrungen und kulturellen Profilen ergeben, wirklich genutzt werden können. Die Vielfalt der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter mit ihren unterschiedlichen Fähigkeiten und Talenten eröffnet Chancen für innovative und kreative Lösungen, wie sie zum Beispiel die „Charta der Vielfalt“ definiert. Im Sinne von Diversity Management gehört hierzu das Ziel, mehr Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter mit Migrationshintergrund zu gewinnen und sie in ihrem beruflichen Fortkommen gezielt zu fördern. Insbesondere passgenaue Angebote der Weiterbildung auf allen Qualifikationsebenen sind hierfür zu entwickeln. Auch das betriebliche Bildungspersonal muss für diese Anforderungen sensibilisiert und vorbereitet werden. Betriebliche Vereinbarungen sowie die Medien und Prozesse der internen Kommunikation sollen diese Arbeit gezielt unterstützen.

Arbeitsmarktpolitische Maßnahmen an die Bedürfnisse von Menschen mit Migrationshintergrund anpassen

Angesichts der genannten Befunde zu den besonderen Schwierigkeiten von Menschen mit Migrationshintergrund bei ihrer Integration in den Arbeitsmarkt kommt den öffentlich finanzierten Maßnahmen der Arbeitsmarktpolitik besondere Bedeutung zu.

Die jüngsten Bemühungen der Bundesagentur für Arbeit und der Träger der Grundsicherung für Arbeitssuchende um eine individuellere Betreuung bieten eine gute Grundlage für die spezifische Unterstützung von Arbeitssuchenden mit Migrationshintergrund. Das Instrument des individuellen Fallmanagements ist auf seine Effektivität bei Ratsuchenden mit Migrationshintergrund zu überprüfen und gegebenenfalls anzupassen. Die Befunde zur unzureichenden Beteiligung von Menschen mit Migrationshintergrund insbesondere an Maßnahmen zur Qualifizierung erfordern eine effektivere Steuerung der Geschäftsprozesse und des Instrumenteneinsatzes. Die öffentliche Arbeitsförderung muss die Bemühungen der Erwerbstätigen mit Migrationshintergrund und der Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber in Wirtschaft und Verwaltung wirksam unterstützen.

Die Datenlage zur Situationsanalyse und zur Politikberatung verbessern

Das statistische Merkmal „nichtdeutsche Staatsangehörigkeit“ erfasst nicht die gesamte Gruppe der Menschen mit Migrationshintergrund, insbesondere nicht die Spätaussiedler. Die Datenlage zum Erwerbsverhalten und zur Arbeitslosigkeit aller Menschen mit Migrationshintergrund, aber auch die Daten zu ihrer Beteiligung an arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen und zu den Erfolgen dieser Maßnahmen muss verbessert werden; hierfür ist es notwendig, den Migrationshintergrund so differenziert wie möglich zu erfassen.

3.3. Vereinbarung von Maßnahmen und Selbstverpflichtungen

Zur Verfolgung dieser vereinbarten Ziele verpflichten sich die nachfolgend genannten Akteure der Arbeitsgruppe „Gute Bildung und Ausbildung sichern, Arbeitsmarktchancen erhöhen“, im Rahmen ihrer jeweiligen Verantwortung folgende Maßnahmen als erste Schritte anzugehen bzw. zu unterstützen:

Maßnahmen und Selbstverpflichtungen der Bundesregierung (bzw. in der Regelungszuständigkeit des Bundes) und der Bundesagentur für Arbeit (BA)

Bundesregierung:

- Das Beratungs- und Informationsnetzwerk „Integration durch Qualifizierung“ (IQ) entwickelt im Auftrag der Bundesregierung und in Zusammenarbeit mit der Bundesagentur für Arbeit und nichtstaatlichen Trägern neue Strategien zur Verbesserung der Arbeitsmarktsituation von Migrantinnen, Aussiedlerinnen und anerkannten Flüchtlingen. Nach Abschluss der laufenden Evaluierung wird die Bundesregierung prüfen, inwieweit erfolgreiche Handlungsansätze und Instrumente in das Regel-

system der aktiven arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen überführt bzw. in ihrer Angebotsstruktur ergänzend zu Maßnahmen der Träger der Grundversicherung und der Agenturen für Arbeit verstetigt werden können.

- Die Bundesregierung unterstützt die Unternehmensinitiative „Diversity als Chance – Die Charta der Vielfalt der Unternehmen in Deutschland“. Mit der Charta-Unterschrift verpflichten sich die Unterzeichnenden, die Vielfalt der Gesellschaft auch in ihrer Beschäftigtenstruktur abzubilden. Damit übernehmen private Unternehmen und öffentliche Einrichtungen auch im eigenen Interesse eine besondere soziale Verantwortung.
- Die Bundesregierung wird die Verbreitung der Charta der Vielfalt in den Bereichen Großunternehmen, kleine und mittlere Unternehmen und öffentliche Einrichtungen aktiv begleiten und in den Jahren 2007 und 2008 eine ESF-finanzierte Kampagne und Wettbewerbsreihe „Vielfalt am Arbeitsplatz/Vielfalt als Beschäftigungsressource“ durchführen. Diese zielt darauf, die Arbeitsmarkt- und Ausbildungsintegration von Migrantinnen und Migranten und ihre Berücksichtigung in der betrieblichen und öffentlichen Einstellungs- und Personalpolitik zu verbessern. Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales, die Bundesagentur für Arbeit und das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge haben sich bereits mit ihrem Beitritt zur Charta verpflichtet, Vielfalt anzuerkennen und wertzuschätzen sowie ein Arbeitsumfeld zu schaffen, das frei von Vorurteilen ist.
- Die Bundesregierung wird mit der Umsetzung des ESF-Bundesprogramms für die Förderperiode 2007 bis 2013 den Nationalen Integrationsplan durch eine Reihe zusätzlicher Maßnahmen besonders unterstützen.
- Die berufsbezogene Förderung der deutschen Sprache im Rahmen des ESF-Programms wird ab Mitte 2007 ausgeweitet. Sie soll die Integrationskurse des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge (BAMF) ergänzen und steht künftig allen Personen mit Migrationshintergrund zur Verfügung. Die Bundesagentur für Arbeit wirkt darauf hin, dass die Geschäftsführungen der ARGEN/Agenturen für Arbeit in getrennter Trägerschaft den Zuweisungsprozess zum Integrationskurs nachhaltig verfolgen und ergänzende Sprachförderung mit Komponenten zur Berufsorientierung und zur Weiterbildung implementieren.
- Ein Schwerpunkt im geplanten XENOS-Nachfolgeprogramm wird sich gezielt an Menschen mit Migrationshintergrund richten (ab 2008).

- Die Bundesregierung evaluiert die Auswirkungen des Sozialgesetzbuchs II auf die Lage erwerbsfähiger Menschen mit Migrationshintergrund. Konsequenzen und Effekte der SGB II-Regelungen sollen im Hinblick auf Erwerbstätigkeit, Beschäftigungs- und Ausbildungsfähigkeit sowie soziale Stabilisierung für Personen mit Migrationshintergrund im Rahmen eines Forschungsvorhabens untersucht werden.
- Die ethnische Ökonomie hat eine nicht zu unterschätzende arbeitsmarktpolitische Bedeutung. Die Bundesregierung konzentriert ihre ESF-geförderten Coaching-Angebote in diesem Bereich künftig bei der KfW, die mit regionalen Anlaufstellen für Existenzgründerinnen und -gründer zusammenarbeitet. Spezifische Gründungsberatungen für Personen mit Migrationshintergrund haben sich bewährt und werden verstärkt in diese Angebote einbezogen.
- Personen mit Migrationshintergrund leben vielfach konzentriert in städtischen Problemgebieten. Zur Ankurbelung der lokalen Ökonomie fördert der ESF im Rahmen des Bundesprogramms „Soziale Stadt“ beschäftigungsorientierte Projekte.
- Der Bund ist sich seiner Rolle als Arbeitgeber bewusst. Er wird im Rahmen seiner Möglichkeiten auch den Anteil des Personals mit Migrationshintergrund nach Eignung, Leistung und Befähigung erhöhen. Er strebt an, dass dabei sprachliche und interkulturelle Kompetenzen angemessen berücksichtigt werden.

Bundesamt für Migration und Flüchtlinge:

- Das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) wird ein Konzept zur beruflichen Integration zugewanderter Akademikerinnen und Akademiker zu den Schwerpunktthemen Anerkennungsverfahren von Bildungs- und Berufsabschlüssen (u. a. in Zusammenarbeit mit der Kultusministerkonferenz) sowie zur fachlichen und sprachlichen Nachqualifizierung erarbeiten.
- Darüber hinaus wird das BAMF ein zielgruppenspezifisches Konzept zur beruflichen Eingliederung zugewanderter Ärztinnen und Ärzte aus den Nachfolgestaaten der ehemaligen Sowjetunion erstellen und ggf. die Handlungsvorschläge modellhaft erproben und in die Regelangebote der Integrationsförderung überführen.
- Das BAMF wirkt über seine Regionalkoordinatoren und die Strukturen der bundesgeförderten Migrationserstberatung aktiv darauf hin, dass alle beteiligten Institutionen/Organisationen in der jeweiligen Region dauerhaft für eine Koordinierung und

Kooperation im Bereich der Integrationsförderung gewonnen und in ein Netzwerk eingebunden werden. Die Migrationserstberatung wird in diesem Zusammenhang auch aktiv dazu beitragen, eine kontinuierliche, systematische Zusammenarbeit mit den Agenturen für Arbeit/ARGEN/Optionskommunen zu erreichen.

Bundesagentur für Arbeit:

- Die Bundesagentur für Arbeit richtet eine bundesweite Informationsplattform (BA-MediaNet) ein, in der die erfolgreichsten Praxisbeispiele modellhaft allen Dienststellen der BA zur Verfügung gestellt werden. Die Angebote vor Ort sind damit transparent und machen es den Agenturen für Arbeit und Arbeitsgemeinschaften leichter zu entscheiden, ob die vorhandenen Angebote genutzt werden.
- Die BA wird den Personenkreis mit Migrationshintergrund bei der Förderung nach dem Programm „Weiterbildung gering Qualifizierter und Älterer in Unternehmen“ (WeGebAU) besonders berücksichtigen.
- Die BA verstärkt ihr Angebot an Informationsmaterial in den Herkunftssprachen und macht dies über Multiplikatorinnen und Multiplikatoren in der Migrationsberatung bekannt. Das Angebot wird auch den Trägern der Grundsicherung für Arbeitsuchende zur Verfügung gestellt.
- Die BA setzt das Prinzip der Chancengleichheit im Rahmen ihrer Personalpolitik bei der Rekrutierung und Qualifizierung des Personals um. Die individuellen, vielfältigen Kompetenzen und Potenziale bei den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der BA (z. B. Fremdsprachen, besondere Berufserfahrung, interkulturelle Fähigkeiten) werden im Rahmen der Personalentwicklung identifiziert, gefördert und gezielt eingesetzt. Konzepte hierzu werden durch die Personalabteilung und die Hochschule der BA vorbereitet.
- Die BA wird im Jahr 2007 in mehreren Medienkooperationen das Thema „Integration von Menschen mit Migrationshintergrund“ thematisieren.
- Die BA wird Eingliederungsbilanzen vorlegen, die eine verbesserte Analyse im Hinblick auf die Integration von Menschen mit Migrationshintergrund auf dem Arbeitsmarkt und in der Arbeitsmarktpolitik ermöglichen.

Maßnahmen und Selbstverpflichtungen der Länder und Kommunen (bzw. in der Regelzuständigkeit von Ländern und Kommunen)

Länder:

Bislang liegen hierzu noch keine Selbstverpflichtungen der Länder vor. Entsprechend der Beratungen in der Arbeitsgruppe wären folgende Aspekte zu berücksichtigen:

- Länder als Arbeitgeber: Einstellungspraxis im Öffentlichen Dienst überprüfen – gezielte Personalrekrutierung innerhalb der Personengruppe mit Migrationshintergrund, um geänderten Anforderungen an die Erbringung öffentlicher Dienstleistungen und dem Fachkräftebedarf angesichts der demografischen Entwicklung zu entsprechen.

Kommunen:

Die kommunalen Spitzenverbände befinden sich derzeit noch im intensiven Austausch mit ihren Mitgliedern und werden ihren Beitrag im weiteren Verfahren darstellen.

Entsprechend der Beratungen in der Arbeitsgruppe wären u. a. folgende Aspekte zu berücksichtigen:

- Kommunen als Arbeitgeberinnen: Einstellungspraxis im Öffentlichen Dienst überprüfen – gezielte Personalrekrutierung innerhalb der Personengruppe mit Migrationshintergrund, um geänderten Anforderungen an die Erbringung öffentlicher Dienstleistungen und dem Fachkräftebedarf angesichts der demografischen Entwicklung zu entsprechen.
- Kommunale Wirtschaftsförderung und Existenzgründungsberatung für Migrantinnen und Migranten aufeinander abstimmen.

Maßnahmen und Selbstverpflichtungen der nichtstaatlichen Institutionen und Organisationen

Organisationen von Menschen mit Migrationshintergrund:

- Die Deutsch-Hellenische Wirtschaftsvereinigung (DHW) plant für das Jahr 2007 eine „IG-Interessengemeinschaft für Ausbildung und Qualifizierung“ in den Regionen Köln und Düsseldorf. Diese Gemeinschaft hat das Ziel, griechische Unternehmerinnen und Unternehmer in allen Belangen der Unternehmensführung zu unterstützen. Die „IG“ ist eine Lobbygemeinschaft für griechische Unternehmen und steht in Kooperationen mit Wirtschaftspartnerinnen und -partnern der Regionen, den deutschen und griechischen Behörden sowie der griechischen und deutschen Presse.
- Das CGIL-Bildungswerk e. V. wird die binationalen und bilingualen Qualifizierungsmaßnahmen für Arbeitslose mit Migrationshintergrund in Zusammenarbeit mit deutschen Bildungseinrichtungen auf weitere Bundesländer erweitern (z. B. Import/Export-Assistent Deutschland/Italien und Deutschland/Türkei). In diesen Projekten arbeitet Fachpersonal mit eigener Migrationserfahrung zusammen mit deutschem Fachpersonal an einer positiven Entwicklung der vorhandenen Humanressourcen von Menschen mit Migrationshintergrund zur Überwindung der Arbeitslosigkeit.

Wirtschaft:

- Die Industrie- und Handelskammern entwickeln ihre Leistungen zur Anerkennung von im Ausland erworbenen Qualifizierungen fort. Dazu gehören vor allem die gutachterlichen Stellungnahmen zu ausländischen Zeugnissen.
- Die Industrie- und Handelskammern sowie die Handwerkskammern werben bei den Unternehmen für die Chancen, die sich durch die Einstellung von Erwerbspersonen mit Migrationshintergrund ergeben, insbesondere auch durch die Kenntnis von ausländischen Märkten und Kulturen und der entsprechend relevanten Sprachkenntnisse, und geben Hilfestellung und Informationen bei der Einstellung und Beschäftigung ausländischer Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer.
- Die Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (BDA) setzt sich bei ihren Mitgliedern dafür ein, dass die Initiative zur Förderung von Vielfalt in den Unternehmen „Charta der Vielfalt“ Eingang in die Praxis der Betriebe findet, um den personalwirtschaftlichen Ansatz des Diversity Management stärker zu etablieren und so die

spezifischen Kompetenzen von Migrantinnen und Migranten und deren Potenziale stärker in die betrieblichen Abläufe einzubeziehen.

- In der „Vereinbarung zwischen der Bundesregierung und den Spitzenverbänden der deutschen Wirtschaft zur Förderung der Chancengleichheit von Frauen und Männern in der Privatwirtschaft“ haben die Spitzenverbände der deutschen Wirtschaft zugesagt, ihren Mitgliedern betriebliche Maßnahmen zur Verbesserung der Chancengleichheit von Frauen und Männern sowie zur Familienfreundlichkeit zu empfehlen. Dies schließt die Förderung von Frauen mit Migrationshintergrund ein.
- Die Industrie- und Handelskammern sowie die Handwerkskammern beraten Erwachsene mit Migrationshintergrund, die einen Berufsabschluss nachholen wollen und bieten bei Bedarf Informationsmaterialien in ausländischer Sprache an.
- Die Industrie- und Handelskammern bewerben verstärkt ihre Fortbildungs- und Prüfungsangebote, die Migrantengruppen für eine Verbesserung ihrer Beschäftigungsfähigkeit auf dem Arbeitsmarkt nutzen können, wie z. B. der IHK-Fremdsprachenkorrespondent oder die Gaststättenunterrichtungen.
- Die Handwerkskammern bieten integrative Fortbildungsprüfungsangebote zur Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit auf dem Arbeitsmarkt auch für Personen mit Migrationshintergrund an.
- Die Industrie- und Handelskammern werden stärker noch als zuvor das IHK-Serviceangebot für Gründerinnen und Gründer mit Migrationshintergrund bewerben, und auch speziell zugeschnittene Services anbieten, z. B. Veranstaltungen in türkischer Sprache. Sie leisten interessierten Unternehmerinnen und Unternehmern Unterstützung im Hinblick auf außenwirtschaftliche Fragestellungen.
- Die Handwerkskammern beraten im Rahmen ihres Angebots Personen mit Migrationshintergrund, die ein Unternehmen gründen wollen und bieten in Zusammenarbeit mit KAUSA Informationsmaterial in den Sprachen der Herkunftsländer an.
- Die BDA unterstützt im Verwaltungsrat der Bundesagentur für Arbeit zielgerichtete, nach Wirkung und Wirtschaftlichkeit gesteuerte Vorhaben zur Beratung, Vermittlung und Förderung, die auf eine stärkere Integration von Menschen mit Migrationshintergrund in den Arbeitsmarkt zielen.

Gewerkschaften:

- Der DGB und die Gewerkschaften fördern die Partizipation von Migrantinnen und Migranten in Betrieben und Verwaltungen und unterstützen die Beschäftigten, unabhängig von Nationalität und Herkunft, bei der Durchsetzung ihrer Interessen. Erfolgreiche Maßnahmen (z. B. Ausländerförderprogramm der IG Metall, Erstellung von Wahlunterlagen zur Betriebsratswahl in den wichtigsten Sprachen) zur Vertretung der ausländischen Beschäftigten in den Betriebsräten werden fortgesetzt. Gewerkschaften bieten Seminare zur Aus- und Fortbildung von Betriebs- und Personalräten an, in denen die Integration ausländischer Beschäftigter und deren Gleichstellung integraler Bestandteil ist sowie Seminare, die sich spezifisch mit der betrieblichen Migrationsarbeit auseinander setzen. Migrantinnen und Migranten sind zudem mit eigenen Strukturen in die gewerkschaftliche Arbeit integriert; es bestehen Ausschüsse auf den verschiedenen Ebenen sowie ein umfangreiches Bildungs- und Beratungsangebot der Gewerkschaften.
- Der DGB und die Gewerkschaften setzen sich für die Schaffung von Chancengleichheit und Gleichbehandlung, als wesentliche Voraussetzungen für die Integration von Beschäftigten mit Migrationshintergrund, ein. Dazu fördern die Gewerkschaften den Abschluss von Betriebsvereinbarungen zur Gleichbehandlung und zum Schutz vor Diskriminierung. Im Rahmen der Umsetzung des Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetzes werden sie die Betriebs- und Personalräte bei der Überprüfung von Einstellungsverfahren und Personalentscheidungen unterstützen.
- Eine hohe Qualifikation der Beschäftigten ist eine wichtige Grundlage zur Sicherung der Beschäftigung und verringert das Risiko arbeitslos zu werden. Daher haben die Gewerkschaften in den vergangenen Jahren Tarifverträge bzw. Vereinbarungen zur Weiterbildung abgeschlossen. Wegen der bislang niedrigen Beteiligung von Geringqualifizierten und Migrantinnen und Migranten setzen sich die Gewerkschaften für den Ausbau der Maßnahmen für diesen Personenkreis ein.
- Der DGB und die Gewerkschaften engagieren sich im Rahmen der Selbstverwaltung der Bundesagentur für Arbeit dafür, dass gering qualifizierte Migrantinnen und Migranten verstärkt auch in die Qualifizierungsmaßnahmen der Bundesagentur für Arbeit einbezogen werden. Bislang wenig berücksichtigte Kompetenzen und Erfahrungen von Migrantinnen und Migranten sollen in den Eingliederungsprozessen stärker berücksichtigt werden.

- Die vom DGB unterstützten EQUAL-Projekte haben deutlich gemacht, dass eine nachhaltige Arbeitsmarktintegration von Flüchtlingen und geduldeten Drittstaatsangehörigen möglich ist, sofern die aufenthaltsrechtlichen Hindernisse abgebaut werden. DGB und die Gewerkschaften setzen sich dazu für eine umfassende Bleiberechtsregelung ein, die unabhängig von der Sicherung des Lebensunterhalts einen sicheren Aufenthalt und einen gleichrangigen Zugang zum Arbeitsmarkt gewährt.

Freie Wohlfahrtspflege:

- Mit ihren migrationsspezifischen Beratungs- und Qualifizierungsangeboten unterstützen die Mitgliedsverbände der Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege BAGFW die berufliche Orientierung, Qualifizierung, Ausbildungs- bzw. Arbeitsplatzsuche von Menschen mit Migrationshintergrund. So haben Jugendliche im Rahmen der Berufsbildungswerke die Möglichkeit eine qualifizierte Ausbildung zu erhalten.
- Die Mitgliedsverbände der BAGFW setzen sich für die weitere interkulturelle Öffnung ihrer Dienste und Einrichtungen ein. Sie berücksichtigen dies bei ihrer Personalpolitik und unterstützen diesen Prozess durch Fortbildungen. Migranten können sich darauf verlassen, dass sie in unseren Einrichtungen die sozialen Dienstleistungen erhalten, die für sie richtig und wichtig sind.

Mitglieder

Leitung	
Franz Müntefering, MdB	Bundesminister für Arbeit und Soziales
Heinrich Tiemann	Staatssekretär im Bundesministerium für Arbeit und Soziales
Verbände/Institutionen	
Heinrich Alt	Mitglied des Vorstandes der Bundesagentur für Arbeit
Irina Bernstein	Bundesverband der Deutsch-Russischen Unternehmer in Deutschland e. V.
Ludwig Georg Braun Dr. Günter Lambertz (Vertretung)	Präsident des Deutschen Industrie- und Handelskammertages
Annelie Buntenbach	Mitglied des geschäftsführenden Bundesvorstands des Deutschen Gewerkschaftsbundes
Phedon Codjambopoulo Christina Alexoglou-Patelkos (Vertretung)	Vizepräsident der Deutsch-Hellenischen Wirtschaftsvereinigung e. V.
Marianne Demmer	stellvertretende Vorsitzende des Hauptvorstandes der Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft
Ilse Falk	stellvertretende Vorsitzende der CDU/CSU-Bundestagsfraktion
Wolfgang Fehl	Zentralstelle für die Weiterbildung im Handwerk, Netzwerk „Integration durch Qualifizierung“
Dr. Reinhard Göhner Peter Clever (Vertretung)	Hauptgeschäftsführer der Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände
Barbara Graf	Bundesarbeitsgemeinschaft Jugendsozialarbeit, Fachbereich Migration
Dr. Hans-Carsten Hansen Dr. Linda von dem Bussche (Vertretung)	BASF AG. Leiter des Kompetenzzentrums Human Resources
Hildburg Kagerer	Schulleiterin der Ferdinand-Freiligrath-Oberschule Berlin-Kreuzberg
Cüneyt Kandemir	Verband Türkischer Unternehmer u. Industrieller in Europa e. V. ATIAD/Prof. Recep Keskin
Otto Kentzler Prof. Dr. Friedrich Esser (Vertretung)	Präsident des Zentralverbandes des Deutschen Handwerks
Annabel von Klenck	Geschäftsführerin der Stiftung Mercator
Burhan Kocaskan	Sieger der Berliner Landesbestenehrung in IHK-Berufen
Kenan Kolat	Bundesvorsitzender der Türkischen Gemeinde in Deutschland e. V.
Phuong Kollath	Verein „Diên Hồng“ Gemeinsam unter einem Dach, Rostock
Franco Marincola	Vorsitzender des CGIL-Bildungswerkes e. V.
Dr. Peter Neher Roberto Alborino (Vertretung)	Präsident des Deutschen Caritasverbandes, Präsident der Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege
Wolfgang Rhode	Geschäftsführendes Vorstandsmitglied der IG Metall
Vicente Riesgo Alonso	Bund der Spanischen Elternvereine
Kemal Şahin	Präsident der Türkisch-Deutschen Industrie- und Handelskammer
Michael Vassiliadis	Mitglied des Geschäftsführenden Hauptvorstandes der IG Bergbau, Chemie, Energie

Wissenschaft	
Prof. Dr. Michael Bommes	Universität Osnabrück, Direktor des Instituts für Migrationsforschung und interkulturelle Studien IMIS
Prof. Dr. Ingrid Gogolin	Universität Hamburg, Institut für international und interkulturell vergleichende Erziehungswissenschaft
Prof. Dr. Klaus Klemm	Universität Duisburg-Essen, Leiter der Arbeitsgruppe Bildungsforschung/ Bildungsplanung
Prof. Petra Stanat	Ph.D., Universität Erlangen-Nürnberg, Empirische Unterrichtsforschung, Leiterin des Zentralinstituts für Lehr-Lernforschung
Länder	
Prof. Dr. Ulrich Goll Christian Storr (Vertretung)	Justizminister und Integrationsbeauftragter der Landesregierung Baden-Württemberg
Günter Piening	Beauftragter des Senats für Integration und Migration des Senats Berlin
Maria Weber	Beauftragte der Landesregierung für Migration und Integration im Ministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit, Familie und Frauen des Landes Rheinland-Pfalz
Gabriele Weber	Sächsisches Staatsministerium für Kultus
Ute Erdsiek-Rave Dr. Angelika Hüfner (Vertretung)	Präsidentin der Kultusministerkonferenz (bis 31. Dezember 2006)
Prof. Dr. E. Jürgen Zöllner	Präsident der Kultusministerkonferenz (ab 1. Januar 2007)
Kommunen	
Klaus Hebborn Bettina Heinrich (Vertretung)	Deutscher Städtetag
Uwe Lübking	Deutscher Städte- und Gemeindebund
Dr. Irene Vorholz	Deutscher Landkreistag
Beratend beteiligt	
Heinz Ackermann	Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie
Dr. Dagmar Beer-Kern	Arbeitsstab der Beauftragten der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration
Dr. Christoph Hauschild	Bundesministerium des Innern
Elmar Hönekopp	Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung
Prof. Dr. Eckhard Klieme	Direktor des Deutschen Instituts für Internationale Pädagogische Forschung DIPF
Präsident Manfred Kremer Bent Paulsen (Vertretung)	Präsident des Bundesinstitutes für Berufsbildung BiBB
Peter Munk	Bundesministerium für Bildung und Forschung
Dr. Karsten Roesler	Bundesamt für Migration und Flüchtlinge
Sabine Schulte-Beckhausen	Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend
Die Arbeitsgruppe wurde unterstützt von Dieter Hanz, Karl-Heinz Kohn und Cornelia Petrowsky aus der Projektgruppe Soziale Sicherheit und Migration des BMAS unter Mitwirkung der Abteilungen I, II, V und VI des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales.	
Jörg Trautner	BMAS, Redaktion



Themenfeld 4:

„Lebenssituation von Frauen und Mädchen verbessern, Gleichberechtigung verwirklichen“

Von den derzeit 15,3 Millionen in Deutschland lebenden Menschen mit Migrationshintergrund sind fast die Hälfte Mädchen und Frauen. Viele von ihnen sind gut integriert, viele – gerade Frauen und Mädchen aus der zweiten und dritten Migrationsgeneration – orientieren sich mehr an modernen, partnerschaftlichen Rollenleitbildern als an tradierten, patriarchalisch geprägten. Viele von ihnen tragen elterliche Verantwortung; oftmals sind gerade sie es, die die Integration der nächsten Generation prägen.

Die Potenziale der Migrantinnen sollten genutzt werden. Ohne angemessene Berücksichtigung der Rolle von Frauen und Mädchen im Integrationsprozess, ihrer besonderen Probleme und ihrer spezifischen Bedürfnisse kann Integration nicht gelingen. Allen Arbeitsgruppen, die gemeinsam auf diesen Nationalen Integrationsplan hin arbeiteten, oblag es, die Belange der Migrantinnen im Rahmen ihres jeweiligen Handlungsauftrages mit zu beleuchten. Ergänzend hatte die Arbeitsgruppe 4 den Auftrag, weitere Aspekte des Themenfeldes „Lebenssituation von Frauen und Mädchen verbessern, Gleichberechtigung verwirklichen“ zu erörtern.

Die Arbeitsgruppe 4 wurde vom Bundesministerium für Justiz koordiniert und in Zusammenarbeit mit dem Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend durchgeführt. Teilgenommen haben neben Vertreterinnen und Vertretern weiterer Bundesressorts und des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge Abgeordnete des Deutschen Bundestages, Vertreterinnen und Vertreter der Länder und der kom-

munalen Spitzenverbände, von Verbänden der juristischen Berufe, gesetzlichen Krankenversicherungen und Wohlfahrtsverbänden, von Dachverbänden und anderen Organisationen der Migrantinnen und Migranten, Beratungsstellen für Migrantinnen und Migranten sowie Expertinnen und Experten mit und ohne Migrationshintergrund. Außerdem waren Landesjustizverwaltungen für die Justizministerkonferenz und das jeweilige Vorsitzland der Konferenz der Gleichstellungs- und Frauenministerinnen, -minister, -senatorinnen, -senatoren der Länder einbezogen.

Aus der Vielzahl der im Rahmen des Arbeitsauftrages möglichen Themenstellungen konnten in der zur Verfügung stehenden Zeit nur einige exemplarisch aufgegriffen werden. Auf der Grundlage eines Tableaus von Fragestellungen, die für Migrantinnen gerade heute von besonderer Bedeutung sind, haben sich im Zuge der Beratungen die im Folgenden dargestellten thematischen Schwerpunkte ergeben. Die Arbeitsgruppe hat dabei bewusst auch solche Themenfelder behandelt, die bisher andernorts noch nicht breiter diskutiert worden sind und erst nach Fortführung der begonnenen Aufarbeitung in ein breites Bündel von Maßnahmen münden können.

Insbesondere von Seiten der Migrantinnen und Migranten in der Arbeitsgruppe 4, aber auch der beteiligten Beratungsstellen und Verbände wird Handlungsbedarf weit über das der Gruppe gesteckte Themenfeld hinaus geltend gemacht. Migrantinnen sehen sich in allen Bereichen des täglichen Lebens mit Vorurteilen konfrontiert, die ihnen gleichbe-

rechtigte Teilhabe am gemeinschaftlichen Leben in Deutschland und den gleichberechtigten Zugang etwa zu Bildung, Beruf und Gesundheits- und sozialen Regeldiensten durch die Verflechtung von Benachteiligungen aufgrund des Geschlechts, der Herkunft sowie eventuell der Religion erschweren. Tatsächliche Gleichstellung muss noch verwirklicht, Antidiskriminierungsregelungen müssen durchgesetzt werden. In allen Lebensbereichen besteht Bedarf zur Verbesserung der Information der Migrantinnen, aber auch der Information über sie, ihre besondere Rolle im Integrationsprozess und ihre spezifischen Bedürfnisse und Probleme. Der Ausbildung und konsequenten Umsetzung von Kultursensibilität kommt in allen Bereichen besondere Bedeutung zu.

Das weitgehende Ausklammern ausländerrechtlicher Fragestellungen aus den Arbeiten am Nationalen Integrationsplan wurde in der Arbeitsgruppe 4 von vielen bedauert und aus den Reihen der nichtstaatlichen Teilnehmenden wiederholt kritisiert. Aus ihrer Sicht wären insbesondere vertiefte Erörterungen und Bewertungen der im Rahmen der Arbeiten am ‚Richtlinienumsetzungsgesetz‘ diskutierten Änderungen des Ausländerrechts wünschenswert gewesen. Einige merkten an, ein nationales Integrationskonzept müsse auch und gerade die Migrantinnen und Migranten in den Blick nehmen, die nur geduldet und gar illegal in Deutschland aufhältig seien.

1. Themenschwerpunkt: Integration durch Recht

Schutz vor Gewalt im persönlichen Umfeld, Zwangsverheiratung, Information und Beratung

Als Schwerpunkt der Arbeit haben sich aus dem der Gruppe zugrunde liegenden Thementableau die Themenfelder Schutz vor Gewalt im persönlichen Umfeld im Allgemeinen und vor Zwangsverheiratung im Besonderen herausgebildet; weitere Themen vertieft zu erörtern war in der Kürze der Zeit nicht möglich. Die Teilnehmenden hoffen jedoch, einen Impuls geben zu können für vergleichbar offene und konstruktive Diskussionen über Möglichkeiten zur Verstärkung der Integrationsleistung des geltenden Rechts auch außerhalb des Nationalen Integrationsplans.

1.1 Bestandsaufnahme

In den vergangenen Jahren ist unter unterschiedlichen Aspekten darüber diskutiert worden, ob die geltende Rechtslage der spezifischen Situation von Migrantinnen in unserer Gesellschaft und ihren besonderen Problemen ausreichend Rechnung trägt. Ausgangspunkt war häufig die Medienberichterstattung über tragische Fälle von Gewalt. Sie haben

Viele der Teilnehmenden äußerten den Wunsch, den begonnenen konstruktiven Gesprächsprozess nach Abschluss der Arbeitsgruppe 4 fortzuführen.

Unterarbeitsgruppe 1 ,Integration durch Recht; Partizipation‘

Grundlage der Unterarbeitsgruppe 1 war eine Annäherung an die integrativen Möglichkeiten der deutschen Rechtsordnung und die Mitwirkung der Migrantinnen an der Gestaltung der Gesellschaft durch das Recht. Unter dem Oberthema ‚Integration durch Recht‘ wurden bestimmte Themen zur Diskussion gestellt und insbesondere die Frage nach Integrationshemmnissen in Teilbereichen des deutschen Zivil- und Strafrechts und möglichen Handlungsoptionen zu ihrer Überwindung aufgeworfen. Im Bereich der ‚Partizipation‘ wurden die Möglichkeiten zur Verbesserung der Teilhabe der Migrantinnen an den gesellschaftlichen und politischen Prozessen diskutiert, die ihrerseits Normen und Werte maßgeblich mitgestalten.

einer breiteren Öffentlichkeit bewusst gemacht, dass Migrantinnen innerhalb des gesamtgesellschaftlichen Problems innerfamiliärer Gewalt gegen Frauen spezifischen und besonders massiven Formen von Gewalt und Zwang ausgesetzt sind. Diese stehen im Widerspruch zu unserer Rechtsordnung. Wirksam werden können allerdings nur Gesetze, die bekannt sind und durchgesetzt werden können. Grundvoraussetzung dafür ist die Information der Migrantinnen über ihre rechtlichen Möglichkeiten und bestehende Beratungs- und Hilfsangebote.

Häusliche Gewalt einschließlich spezifischer Formen von Gewalt (wie etwa Genitalverstümmelung) und Zwangsverheiratung betreffen Migrantinnen vielfach in besonderer Weise. Besonders betroffen sind die Frauen und Mädchen, die noch am Anfang des Integrationsprozesses stehen, daneben aber auch und gerade Migrantinnen, deren Lebenseinstellung und Lebensweise nicht mehr den von Kultur und Sitten der ehemaligen Heimat der Eltern geprägten Erwartungen in Familie und sozialem Umfeld entsprechen. Opfer sind auch Männer, deren Familien die Zwangsverheiratung als erzieherische Maßnahme einsetzen wollen. Betroffen sind außerdem Lesben und Schwule, bei denen Eltern mit der Zwangsverheiratung eine heterosexuelle Lebensweise durchsetzen wollen.

Zum Schutz von Migrantinnen vor häuslicher Gewalt und Zwangsverheiratung kann das Aufenthaltsrecht beitragen. In diesem Zusammenhang wurden die Voraussetzungen eines eigenständigen Aufenthaltsrechts nachziehender Ehefrauen, das Erlöschen der Aufenthaltserlaubnis grundsätzlich sechs Monate nach Verlassen der Bundesrepublik Deutschland und die Forderungen nach einem Recht auf Wiederkehr thematisiert. Von einigen wurde auf die mit einem unsicheren Aufenthaltsstatus verbundene besondere Gefährdungslage für Frauen und ihren Wunsch nach einer realen und möglichst dauerhaften Bleibeperspektive aufmerksam gemacht. In Stellungnahmen von Nichtregierungsorganisationen wurden die im Rahmen der Arbeiten am ‚Richtlinienumsetzungsgesetz‘ diskutierten Maßnahmen wie der Ausschluss des Ehegattennachzugs für Zwangsverheiratete sowie zusätzliche Voraussetzungen für den Ehegattennachzug wie ein Mindestalter und der Nachweis von Sprachkenntnissen kritisch hinterfragt. Eine vertiefte Diskussion der aufenthaltsrechtlichen Aspekte, die aus Sicht vieler Teilnehmender hätte zielführend sein können, erfolgte mit Blick auf das insoweit fehlende Mandat der Gruppe nicht.

Zwangsverheiratung ist bereits nach geltendem Recht eine Straftat. Seit 2005 ist die Zwangsverheiratung ausdrücklich als besonders schwerer Fall der Nötigung (Freiheitsstrafe von sechs Monaten bis zu fünf Jahren) erfasst. Die Sinnhaftigkeit eines neuen, eigenen Straftatbestandes Zwangsverheiratung ist, insbesondere zwischen den Migrantinnen, kontrovers diskutiert worden. Die Befürworter beziehen sich auf eine erwartete Signal- und Sensibilisierungswirkung insbesondere auch in Bezug auf Behörden und Justiz. Die Gegner und Skeptiker verweisen auf das Stigmatisierungspotenzial einer einseitig auf das Strafrecht fixierten Diskussion, auf die Gefahr, dass dadurch die ausländerrechtliche Seite des Problems aus dem Blick zu geraten drohe und auf Umgehungsmöglichkeiten. Zunächst einmal müsse die Wirkung der letzten Strafrechtsänderung (Anzeigeverhalten von Opfern, Anzahl und Ergebnisse von Strafverfahren) ausgewertet werden. Es besteht Einigkeit in dem Befund, dass ein eigener Straftatbestand die tatsächlichen Probleme der Betroffenen nicht lösen und die erforderlichen Präventions- und Kriseninterventionsmaßnahmen nicht ersetzen kann.

Es wurden Befürchtungen geäußert, dass die öffentliche Debatte über Zwangsverheiratungen der Integration insbesondere der Migrantinnen und Migranten mit muslimischem Hintergrund geradezu entgegenwirke, weil sie vor dem Hintergrund erheblicher Informationsdefizite in der Mehrheitsgesellschaft zu einem „Generalverdacht“ gegen Ehen zwischen Muslimen (Kriminalitätsverdacht) geführt habe. Einigkeit bestand darin, dass gerade in diesem Feld Präzision erforderlich ist: Traditionell patriarchalische Familienstrukturen werden zwar lebensweltlich häufig mit

Religion – und deshalb konkret auch mit dem Islam – in Verbindung gebracht. Zwangsverheiratung kommt aber keineswegs nur in muslimischen Familien vor.

Auf Bundesebene liegt in Bezug auf den Aspekt „Gewalt gegen Migrantinnen“ bislang nur eine einzige Studie mit quantitativen Ansätzen vor. Auch der Zweite Periodische Sicherheitsbericht der Bundesregierung vom November 2006 mahnt – im Zusammenhang mit der Problematik eines etwaigen erhöhten Opferrisikos der ausländischen Bevölkerung – weitere Forschung an. Es deutet einiges darauf hin, dass Türiken eine relativ hohe Viktimisierungsgefährdung im Bereich körperlicher und sexueller Gewalt vorrangig durch den Partner aufweisen. Eine insgesamt noch höhere Gewaltbetroffenheit weisen Flüchtlingsfrauen auf. Frauen mit unsicherem Aufenthaltsstatus scheinen zusätzlich von psychischer und struktureller Gewalt betroffen zu sein. Die bisherigen Befunde signalisierten einen speziellen Unterstützungs- und Hilfebedarf.

Auch über das Ausmaß von Zwangsverheiratungen sind deutschlandweit keine gesicherten Daten verfügbar. Eine Verbesserung der empirischen Grundlage wäre für die effiziente Bekämpfung der Zwangsverheiratung einschließlich der Bedarfsermittlung für Beratungsangebote und Schutzeinrichtungen auf kommunaler und Landesebene hilfreich und könnte zudem einer verzerrten öffentlichen Wahrnehmung entgegenwirken, wonach Zwangsverheiratung ausschließlich ein Problem des Islam und eine Vielzahl der muslimischen Frauen zwangsverheiratet seien.

Unverzichtbar sind Information und Aufklärung. Neben staatlich initiierten oder unterstützten Informationskampagnen muss Aufklärung durch die Organisationen der Migrantinnen und Migranten selbst erfolgen. Insbesondere Männer mit Migrationshintergrund sind auf diese Weise besser erreichbar als allein mit behördlicher oder staatlicher Aufklärung. Nur wenn auch die spezifische Situation und die Probleme zugewanderter Männer und Jungen berücksichtigt werden, kann es zu einer nachhaltigen Verbesserung der Situation von Migrantinnen und einem Abbau von Gewalt kommen.

Problematisch sind das Fehlen von geeigneten Schutzeinrichtungen in verschiedenen Bundesländern für gewaltbetroffene Migrantinnen mit erhöhtem Schutzbedarf, für die die Betreuungs- und Sicherheitsstandards der Frauenhäuser nicht ausreichen, der Mangel an überregionalen Zufluchtsstätten sowie die Finanzierung bereits bestehender Einrichtungen. Für junge Männer fehlen solche Angebote bisher gänzlich. Die verbreitete Pro-Kopf-Finanzierung (über einzelfallbezogene Tagessätze) führt wegen der häufig zeitraubenden Antragsverfahren, der oft ungeklärten örtlichen und sachlichen Zuständigkeit der Behörden und bei jungen Volljährigen, die nicht aufgenommen

werden können, sofern das Jugendamt eine Kostentragung abgelehnt hat, zu Problemen. Für die Betreuung von Kindern und Jugendlichen erweist es sich als problematisch, dass fast alle Hilfen von der Beantragung durch die Eltern abhängig sind. Einzelfallbezogene Finanzierung und ggf. Residenzpflicht führen bei Migrantinnen mit unsicherem oder fehlendem Aufenthaltsstatus zu besonderen Schwierigkeiten.

1.2 Zielbestimmungen

Ziel ist es, die Migrantinnen über ihre grundlegenden Rechte gerade auch in ihrem häuslichen Umfeld zu informieren und sie durch geeignete Beratungs- und Unterstützungsangebote in die Lage zu versetzen, von ihrem Selbstbestimmungsrecht tatsächlich Gebrauch zu machen. Die Erkenntnis, dass bestimmte Regelungen und Normen, denen sie in ihrem familiären Umfeld unterworfen sind, mit Grundvorstellung der Rechtsordnung des Landes, in dem sie leben, nicht vereinbar sind, ist wesentliche Voraussetzung dafür, sich aus Zwängen und Gewaltbeziehungen zu lösen und etwa das Recht auf freie Partnerwahl durchzusetzen. Durch geeignete präventive Maßnahmen muss der Gewalt im persönlichen Umfeld und Zwangsverheiratungen entgegengewirkt werden.

Erforderlich sind verbesserte empirische Erkenntnisse, die nicht nur Aufschluss über den quantitativen Umfang des Problems erbringen können, sondern auch darüber, welche Bevölkerungsgruppen aus welchen Gründen davon betroffen sind. Angeführt werden hier immer wieder etwa die sozialen Verhältnisse, ein religiöses Verständnis, patriarchalische Familienstrukturen, der Rekurs auf archaische Familienvorstellungen in Folge der Unsicherheit der Migrationssituation und die Zugehörigkeit zu einer kleinen religiösen oder ethnischen Minderheit.

Daneben bedarf es der Information der (potenziellen) Opfer und der Täter (u. a. zur Entwicklung von Unrechtsbewusstsein) und einer verstärkten Öffentlichkeitsarbeit etwa durch Informationskampagnen. Bei einer umfassend angelegten Aufklärungskampagne sollte die einseitige Konzentration auf das Thema Zwangsverheiratung sowie stigmatisierende Zuschreibungen vermieden und das Selbstbestimmungsrecht der Frauen sowie deren Recht auf freie Partnerwahl in den Mittelpunkt gestellt werden.

Des Weiteren ist eine quantitative und qualitative Verbesserung des Beratungsangebotes insbesondere im Bereich niedrigschwelliger Angebote sowie aufsuchender Beratungsstrategien mit Sprachmittlerinnen und -mittlern erforderlich. Neben der interkulturellen Öffnung der Regelberatungsangebote und der Kooperation von Frauenhilfeeinrichtungen mit Migrationsberatungsstellen und Regeldiensten sind spezielle kultursensible Beratungsangebote nötig.

Frauenspezifische Angebote für Migrantinnen bereits im Zeitpunkt der Zuwanderung könnten sicherstellen, dass zielgruppenorientiert unmittelbar, etwa über die Rechte der Frauen, informiert wird. Auch müssen präventive Einrichtungen, wie beispielsweise Mädchentreffs erhalten bzw. geschaffen und eine konsequente Sozialarbeit im Sinne einer niedrigschwelligen präventiven und offenen Jugendarbeit gewährleistet werden. Aus dem Kreis der Teilnehmenden wurde eine stärkere Wahrnehmung von Integrationsaufgaben durch die Ausländerbehörden angeregt.

Wenn Migrantinnen bereits Opfer geworden sind, müssen sie Rahmenbedingungen vorfinden, die effizienten Schutz gewähren.

Wirkungsvoller Schutz setzt auch voraus, dass alle professionell mit solchen Sachverhalten befassten Stellen insbesondere bei Behörden, Polizei und Justiz sich der besonderen Sicherheits- und Problemlagen bewusst sind und diese bei ihren Maßnahmen berücksichtigen können. Im Kontext der gebotenen Fortbildung und Sensibilisierung unter anderem von Richtern und Staatsanwälten soll auf regionale Angebote der Länder besonderes Augenmerk gelegt werden.

Opfer häuslicher Gewalt und von Zwangsverheiratung, die Aufnahme in einer Schutzeinrichtung gefunden haben und versteckt („legal unsichtbar gemacht“) werden müssen, sind zu ihrem effektiven Schutz besonders darauf angewiesen, dass der Datenschutz (etwa bei Krankenkassen, Arbeits- und Einwohnermeldeämtern) auch und gerade im Verhältnis zu ihrer Familie strikt beachtet wird. Generell sind beim Vollzug bestehender Gesetze ausreichende Kenntnisse und angemessener Umgang mit den besonderen Problemen der Migrantinnen bei den unmittelbar involvierten Berufsgruppen erforderlich. Im Rahmen von Polizeieinsätzen bei häuslicher Gewalt ist etwa der Einsatz neutraler Dolmetscherinnen und Dolmetscher sachgerecht. In diesen Fällen ist es nicht immer sinnvoll, den Mann aus der Wohnung zu weisen, sondern im Einzelfall erfolgsversprechender, das Opfer in einem Frauenhaus unterzubringen.

Schließlich brauchen Opfer von Gewalt und Zwangsverheiratung sichere Zufluchtsorte. Eine überregionale Organisation von Kriseneinrichtungen ist – im Hinblick darauf, dass Frauen häufig gerade außerhalb des Ortes der Geschehnisse versteckt werden müssen – zu empfehlen. Anstelle einer Tagessatzfinanzierung sollte jedenfalls eine bestimmte Anzahl von Frauenhäusern und sonstigen geeigneten Zufluchtsstätten für von häuslicher Gewalt und Zwangsverheiratung Betroffene durch eine generelle institutionelle Förderung gesichert werden. Wünschenswert ist dabei eine bundesländerübergreifende Kooperation und Finanzierung. Die Entscheidung über Aufnahme und Aufenthaltsdauer in einer Schutzeinrichtung sollte vom konkreten Schutz- und Unterstützungsbedarf

und nicht von der Kassenlage der Finanzierungsträger abhängen. Von den Möglichkeiten des SGB VIII sollte zielführend Gebrauch gemacht werden.

Hilfreich wären die interkulturelle Öffnung vorhandener Strukturen, die bessere Zusammenarbeit und Vernetzung aller Akteure sowie die zusätzliche Bereitstellung von Fördermitteln.

1.3 Maßnahmen und Selbstverpflichtungen

Es wurden die folgenden Maßnahmen und Selbstverpflichtungen zum Themenfeld eingebracht:

Maßnahmen und Selbstverpflichtungen der Bundesregierung (bzw. in der Regelungszuständigkeit des Bundes)

- Unter Federführung des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend wird der *„2. Aktionsplan der Bundesregierung zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen“* erarbeitet, der einen Schwerpunkt auf die Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und Mädchen mit Migrationshintergrund legt. In diesem Rahmen sollen Maßnahmen gegen Zwangsverheiratungen aufgenommen werden. Der Sicherung der Datenlage zum Thema Gewalt gegen Migrantinnen insgesamt wird u. a. zentrale Bedeutung beigemessen.
- Um die Datenlage und die bisher fehlende wissenschaftliche Aufarbeitung des Themas zu verbessern, wird im Auftrag des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend eine *Studie zu einer bundesweiten Evaluierung von Praxisarbeit im Bereich Zwangsverheiratung* bis Mai 2007 erstellt. Zudem wird bis Ende Mai 2007 in Zusammenarbeit mit dem Deutschen Institut für Menschenrechte ein *Reader zum Thema Zwangsverheiratung* entstehen. In dem Reader sollen Zwischenergebnisse aus der Praxisevaluation präsentiert werden und Beiträge von Autoren und Autorinnen, die schon im Themenbereich Zwangsverheiratung gearbeitet haben, aufgenommen werden. In diesen Beiträgen soll auf Phänomene und Ursachen der Zwangsverheiratung, Aspekte der Genderdimension, rechtliche Rahmenbedingungen und auf Präventions- und Interventionsmöglichkeiten eingegangen werden. Aus diesen Arbeiten heraus sollen die Definitionen und Fragestellungen für eine *größere qualitative und quantitative Studie* entwickelt werden.
- Mit Förderung des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend wird noch im Jahre 2007 ein *Nothilfe-Flyer* entwickelt, der Migrantinnen, die von Zwangsverheiratung bedroht oder betroffen sind, über ihre Rechte und verfügbare

Hilfen aufklärt. Er ist ein niedrigschwelliges Informationsinstrument und soll praktische Hilfen und Anleitungen geben, was bei einer konkreten Bedrohung getan werden kann.

- *Sensibilisierung der Beraterinnen und Berater der Migrationserstberatung und der Frauenkursleiterinnen* für die Themen Zwangsverheiratung und Gewalt im persönlichen Umfeld: Das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge wird prüfen, wie Beraterinnen und Berater der Migrationserstberatung und Kursleiterinnen der niederschwelligen Frauenkurse durch Thematisierung in den Fortbildungsveranstaltungen und Vernetzung mit den entsprechenden Stellen in die Lage versetzt werden können, Ratsuchende zu den Themen Zwangsverheiratung und Gewalt im persönlichen Umfeld an entsprechend qualifizierte Beratungsstellen weiterzuvermitteln.
Beginn: 3. Quartal 2007
- Die Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration wird prüfen, in welcher Weise die Bundesregierung durch ihre Öffentlichkeitsarbeit im Rahmen einer *Imagekampagne* zu einem Abbau von Stereotypen und Vorurteilen gegenüber Migrantinnen in der Mehrheitsgesellschaft beitragen kann. Eine entsprechende Imagekampagne wäre unter Einbeziehung der Verbände der Migrantinnen zu entwickeln.
Beginn: 3. Quartal 2007
- Zur Unterstützung der Akteurinnen und Akteure auf allen staatlichen und nichtstaatlichen Ebenen, die sich mit der Integration von Migrantinnen und Migranten befassen, wird die Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration die Einrichtung einer *Webseite „Integration“* initiieren und unterstützen, auf der über vorhandene Maßnahmen und Best-Practice-Beispiele aus allen Feldern der Integrationspolitik informiert wird.
Zeitschiene: ab 3. Quartal 2007

Vorschläge für Maßnahmen und Selbstverpflichtungen der Länder und Kommunen (bzw. in der Regelungszuständigkeit von Ländern und Kommunen)

Der integrationspolitische Beitrag der Länder zum Nationalen Integrationsplan wird noch erarbeitet. Die Kommunalen Spitzenverbände befinden sich derzeit noch im intensiven Austausch mit ihren Mitgliedern und werden ihren Beitrag im weiteren Verfahren darstellen.

- *Vorgeschlagen wurde die Erörterung einer bundesländerübergreifenden Kooperation und gemeinsamen Finanzierung von geeigneten Zufluchtsstätten/*

Schutzeinrichtungen für von häuslicher Gewalt/ Zwangsverheiratung betroffene bzw. bedrohte und andere stark gefährdete Migrantinnen mit erhöhtem Schutzbedarf, für die die Betreuungs- und Sicherheitsstandards der Frauenhäuser nicht ausreichen.

- Im Rahmen einer Maßnahme zu möglichen Problemen bei der Anwendung des *SGB VIII* bei der Unterstützung von von Zwangsverheiratung Betroffenen und Bedrohten soll in einer Arbeitsgemeinschaft festgestellt werden, ob und welche Defizite bestehen und wie diese behoben werden können. Die *Arbeitsgruppe* soll ggf. Empfehlungen für die kommunale Ebene formulieren. An der Arbeitsgruppe nehmen eine Vertreterin oder ein Vertreter des Deutschen Städtetages, des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend und von Papatya – Kriseneinrichtung für junge Migrantinnen in Berlin teil. Es ist möglich, den Teilnehmer- und Teilnehmerinnenkreis noch zu erweitern. Die Mitwirkung einer Vertreterin/eines Vertreters der Länder ist wünschenswert.

Maßnahmen und Selbstverpflichtungen der nichtstaatlichen Institutionen und Organisationen

- *Das Deutsche Institut für Menschenrechte* bietet auf Anfrage in Zusammenarbeit mit Experten/innen zielgruppenspezifische *Workshops zum Thema Zwangsverheiratung als Menschenrechtsthema* an. Die Workshops bauen auf den Erfahrungen zweier bereits durchgeführter Veranstaltungen auf. Die Angebote richten sich an Berufsgruppen, die mit von Zwangsverheiratung und anderen Formen innerfamiliärer Gewalt Betroffenen und Bedrohten in Kontakt kommen.

- Bundesamt für Migration und Flüchtlinge und Ausländerbehörden
- Schule, Jugend- und Sozialämter
- Justiz und Polizei

Zeitschiene: fortlaufend

- *TERRES DES FEMMES e. V.* wird voraussichtlich ab August 2008 *Weiterbildungsangebote zu frauenspezifischen Teilaspekten von Integration und Frauen-/ Menschenrechten* in Kooperation mit verschiedenen Bildungsträgern und dem Deutschen Institut für Menschenrechte vorhalten.
- *Der Bundesverband der Migrantinnen in Deutschland e. V.* plant, eine breit angelegte *Informationskampagne „Frauen haben Rechte“* zu entwickeln und

durchzuführen, die Migrantinnen über ihre Rechte aufklärt. Dazu sollen in den regionalen Gruppen des Verbands Informationsveranstaltungen in türkischer und/oder deutscher Sprache stattfinden. Ziel soll sein, mangelnde Kenntnisse über rechtliche Möglichkeiten und Ansprüche durch zielgruppenorientierte Informationsveranstaltungen zu beheben.

Zeitschiene: 2008 bis 2009

- *„ihre Freiheit – seine Ehre.“* ist ein *Aktionsbündnis* der Migrantenselbstorganisationen in NRW und des Ministeriums für Generationen, Familie, Frauen und Integration des Landes Nordrhein-Westfalen, das sich *gegen Gewalt im Namen der Ehre* einsetzt. Im Mittelpunkt der Kampagne steht eine Postkartenaktion, die gemeinsam von den Migrantenselbstorganisationen und dem Integrationsministerium entwickelt wurde. Der *Bundesverband der Migrantinnen in Deutschland e. V.* ist dem Aktionsbündnis angeschlossen und wird sich an Aktionen im Rahmen der Kampagne weiterhin beteiligen.

- *Der Zentralrat der Muslime in Deutschland e. V.* wird *zweisprachige Informationsblätter/Info-Mails* für die angeschlossenen Moscheegemeinden zu den Themen Zwangsverheiratung und häusliche Gewalt erstellen, wobei hier jeweils zwei Bereiche abgedeckt werden, und zwar
 - a) der rechtliche Rahmen in der Bundesrepublik und die existierenden Beratungs- und Unterstützungsmöglichkeiten, Informationen über Veranstaltungen (Vorträge, Diskussionsgruppen) zu diesen Themen.

b) die Aussagen, die die Religion zu diesem Thema trifft (Verbot der Zwangsehe, Forderung von partnerschaftlichem Verhalten in der Ehe, Aushalten von Ungerechtigkeit ohne selbst ungerecht zu werden, Umgang mit Älteren Unterstützung, Verantwortlichkeit vor Gott bzgl. der eigenen Gesundheit). Es wird angeregt, diese Themen innerhalb der Freitagspredigten zu thematisieren.

- *Der Zentralrat der Muslime in Deutschland e. V.* wird das Gespräch mit Behörden und Justiz suchen und die Möglichkeiten prüfen, *Informationen über die Aussagen der Religion* zu rechtlich relevanten Themen bzw. Themen, die für Behörden und Justiz von besonderem Interesse sind, an diese heranzutragen.¹⁾
- *Papatya – Kriseneinrichtung für junge Migrantinnen* in Berlin wird sich weiterhin als *Stimme und Lobby* für die von ihr betreute Gruppe von *Mädchen und*

1 Die Möglichkeiten eines solchen Dialogs werden auch Gegenstand der Beratungen im Rahmen der Deutschen Islamkonferenz sein, die auf Einladung von Bundesinnenminister Dr. Wolfgang Schäuble seit September 2006 tagt.

jungen Frauen, die von familiärer Gewalt betroffen sind, einsetzen. Sie wird insbesondere auch in der Praxis gewonnene Erkenntnisse über Zugangshürden ins Hilfesystem und durch Institutionen veränderbare Probleme bei der Entwicklung einer selbstbestimmten Lebensperspektive in die Fachöffentlichkeit bringen. Hierzu wird Papatya an einer Arbeitsgruppe zur Entwicklung von Handlungsrichtlinien für Behörden teilnehmen (s.o.).

- *Papatya – Kriseneinrichtung für junge Migrantinnen* wird alles Nötige dafür unternehmen, dass die seit drei Jahren erprobte *interkulturelle Onlineberatung* für gewaltbetroffene junge Migrantinnen weiterhin erhalten bleiben kann und verpflichtet sich deshalb, sich um die Weiterfinanzierung der dazu nötigen Personalstellenanteile zu bemühen. Kosten: ca. 50.000 Euro pro Jahr
- *Papatya – Kriseneinrichtung für junge Migrantinnen* wird außerdem bestehende *europaweite Kontakte* zum Schutz junger Migrantinnen pflegen und erweitern und die Erfahrungen und Erkenntnisse aus anderen europäischen Einwanderungsländern immer wieder auch in die *deutsche Fachdebatte* einbringen.
- *Papatya – Kriseneinrichtung für junge Migrantinnen* verpflichtet sich überdies zur *bundesweiten Kooperation und Vernetzung* mit anderen Organisationen im Anti-Gewalt-Bereich.
- *Frauenhauskoordinierung e. V., Frankfurt/Main*, wird im Rahmen der fortlaufenden Aktivitäten und Maßnahmen der *Lebenslage von Migrantinnen* weiterhin besondere Aufmerksamkeit widmen. *Migrantinnen-spezifische Aspekte* werden sowohl im Rahmen von Informationsmaterialien und Stellungnahmen als auch im Rahmen von Fachtagungen und Veranstaltungen berücksichtigt.
- In der Reihe der von der *Frauenhauskoordinierung e. V.* herausgegebenen „*Rechtsinformationen für Frauen in Frauenhäusern mit Anspruch auf ALG II nach dem SGB II*“ wird sich die nächste Ausgabe auf die besonderen Probleme und Leistungsansprüche von Migrantinnen beziehen. Sie wird im Herbst 2007 fertiggestellt.
- *Frauenhauskoordinierung e. V.* wird das vorliegende „*Rechtsinfo: Migrantinnen – Aufenthaltsrecht in Härtefällen nach § 19 AuslG*“ von 1999, eine Arbeitshilfe für Frauenhausmitarbeiterinnen, im Jahre 2008 vollständig überarbeitet neu auflegen.
- *Frauenhauskoordinierung e. V.* plant außerdem für 2008/09 ein „*Medienpaket Frauenhäuser*“. Angesichts der Tatsache, dass Wissen über Schutz- und

Hilfeangebote bei häuslicher Gewalt immer noch zu wenig verbreitet ist, sollen Frauenhäusern verschiedene, in unterschiedlichen Kontexten einsetzbare Informationsmaterialien an die Hand gegeben werden. So werden sich Materialien z. B. an Betroffene, an das soziale Umfeld und an KooperationspartnerInnen richten. In der äußeren und sprachlichen Gestaltung sollen diese Materialien die Schutz- und Hilfeangebote des Frauenhauses auch Frauen nahe bringen, die dazu bisher keinen Zugang hatten. Um auch und gerade Migrantinnen zu erreichen, sollen zumindest die Basisinformationen in verschiedene Sprachen übersetzt werden.

- „*Prävention von häuslicher Gewalt*“ ist Querschnittsaufgabe. Das *Begegnungs- und Fortbildungszentrum muslimischer Frauen e. V. in Köln – BFmF e. V.* – wird im Rahmen der Kurse, Beratungen und sonstiger Veranstaltungen an seiner Einrichtung die Gewaltproblematik thematisieren und das BFmF e. V. mit seinen kultursensiblen Beratungsangeboten als Anlaufstelle für Migrantinnen in Not bekannt machen.
- Darüber hinaus wird das *Begegnungs- und Fortbildungszentrum muslimischer Frauen e. V.* – im Rahmen seiner Möglichkeiten – Polizeidienststellen und sozialen Einrichtungen seine Unterstützung als Kulturmittlerin in Fällen häuslicher Gewalt bereitstellen. Im Falle einer finanziellen Förderung könnte BFmF e. V. diese Hilfestellung, welche immer häufiger von staatlichen Stellen angefragt wird, besser gewährleisten.
- Über türkische Medien, wie Privatsender (Türkshow, Samanyolu TV, TGRT, Kanal Avrupa, ATV), Rundfunk, Printmedien und das Internet wird das *Begegnungs- und Fortbildungszentrum muslimischer Frauen e. V.* versuchen, eine größere Zahl türkischer Migrantenfamilien in Deutschland für das Problem der häuslichen Gewalt zu sensibilisieren. Bei entsprechender Finanzierung bestünde die Möglichkeit, die Sender für eine *kontinuierliche Aufklärungsarbeit mittels türkischer Medien* zu gewinnen und eine bessere Information türkischer Migrantinnen in Deutschland sicherzustellen. Die Einrichtung eines Beratungstelefons, dessen Nummer während der Sendungen eingeblendet bliebe, könnte eine solche regelmäßige Aufklärungsarbeit ergänzen.
- Das *Begegnungs- und Fortbildungszentrum muslimischer Frauen e. V.* wird seine *Aufklärungsarbeit in Moscheegemeinden ausbauen*. Es wird seine Kontakte zu Moscheegemeinden intensivieren, um dort Veranstaltungen zum Thema Gewalt anzubieten und unsere Einrichtung als Anlaufstelle für Fragen zu familieninternen Konflikten und Gewalt vorzustellen. Die Aufklärung von potenziellen

Opfern und Tätern in muslimischen Kreisen soll im Rahmen einer solchen Kooperation ermöglicht werden. Einerseits soll ein Unrechtsbewusstsein bei Männern entwickelt und geschärft werden. Andererseits werden Frauen über ihre Rechte und über Möglichkeiten und Anlaufstellen informiert.

- *Die Muslimische Akademie in Deutschland* bereitet derzeit Module für Imamfortbildungen vor. Im Rahmen der *Fortbildungen für Seelsorgerinnen und Seelsorger sowie weitere Multiplikatorinnen und Multiplikatoren* islamischer Gemeinden verpflichtet sich die Akademie, Maßnahmen zur *Sensibilisierung und Schulung zu den Themen familiäre Konflikte und häusliche Gewalt* zu entwickeln.
Zeitraum: ab Herbst 2007

- *Die Mitgliedsverbände der Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege e. V. – BAGFW*

- werden sich verstärkt um die *Aufklärung von Migrantinnen über familienrechtliche, sozial- und aufenthaltsrechtliche Fragen* incl. ihrer rechtlichen Möglichkeiten bei Konflikten bemühen und für eine entsprechende Qualifizierung ihrer Mitarbeitenden sorgen.
- setzen sich dafür ein, dass das *Grundrecht auf Ehe und Familie* auch für hier lebende Migrantinnen zur Anwendung kommt. Sie unterstützen Migrantinnen dabei, in Deutschland mit ihrer Familie zusammen leben zu können und werden gesetzliche Regelungen daraufhin überprüfen, inwieweit diese dem Recht auf Familienleben entgegenstehen.
- streben an, ihre *Unterstützungs- und Beratungsangebote für von Gewalt bedrohten oder betroffenen Migrantinnen* auszubauen. Sie halten eine Verbesserung der aufenthalts- und sozialrechtlichen Stellung der von Gewalt betroffenen/oder von Zwangsheirat betroffenen oder bedrohten Frauen für dringend geboten. Sie werden ihre Migrationsdienste und ihre anderen Beratungsdienste weiter qualifizieren, damit diese von

Gewalt betroffene oder bedrohte Frauen qualifiziert unterstützen können.

- sind Träger zahlreicher Schutzeinrichtungen für von Gewalt betroffene Frauen (Frauenhäuser etc.), die auch von Migrantinnen in Anspruch genommen werden. Die Verbände der BAGFW werden die *Vernetzung und verstärkte Kooperation dieser Einrichtungen mit Migrationsdiensten* fördern, um betroffenen Frauen mit Hilfe geeigneter Maßnahmen (z. B. Familienberatung, Mediation, Konfliktprävention, Sprachkursen) Wege aus dem gewaltgeprägten Umfeld zu eröffnen.

- *Der Deutsche Juristinnenbund (djB)* hat nach Abschluss der Arbeiten an diesem Bericht folgende Selbstverpflichtungen nachträglich eingebracht:

- Die Mitglieder der Fachkommissionen des Deutschen Juristinnenbundes (djB), insbesondere die Mitglieder der Kommission Gewalt gegen Frauen und Kinder, übernehmen gegen Erstattung der Aufwendungen *Fortbildungsaufgaben* im Rahmen regionaler und überregionaler Informationsveranstaltungen für insbesondere von Gewalt betroffene Migrantinnen und deren Kinder und/oder die in diesem Zusammenhang in Migrantinnenverbänden tätigen Professionellen im Rahmen von deren Fortbildung.
Zeitdauer: zunächst drei Jahre
Kosten: ca. 20.000 Euro pro Jahr je nach Anforderungshäufigkeit
- Mitglieder des Deutschen Juristinnenbundes übernehmen einjährige *Patenschaften und Tutorenaufgaben* für Berufskolleginnen, die Frauen mit Migrationshintergrund aus dem Bereich Justiz, Anwaltschaft und Wirtschaftswissenschaften sind oder sich in Ausbildung zu diesen Bereichen befinden. Für die Dauer der Patenschaft wird für diese Kolleginnen der Beitrag zur Mitgliedschaft im djB nicht erhoben.
Zeitdauer: drei Jahre
Kosten: ca. 10.000 Euro pro Jahr

2. Themenschwerpunkt: Partizipation

2.1 Bestandsaufnahme

Die doppelte Herausforderung, die Lebenssituation von Frauen und Mädchen mit Migrationshintergrund zu verbessern und Gleichberechtigung im Kontext von Migration und Integration zu verwirklichen, lässt sich nur bewältigen, wenn die gleichberechtigte Parti-

zipation von Migrantinnen in Wirtschaft, Politik und Gesellschaft umfassend im Rahmen des Integrationsplans aufgegriffen werden. Es handelt sich hierbei um ein Thema, dessen Umsetzung ein Mosaik aus vielen einzelnen Themen und Projekten darstellt und mit einer Bewusstseinsbildung der Bevölkerung einhergehen muss. Hierzu gehört neben einer Verbesserung des Zugangs von Migrantinnen zu Ausbildung und Beruf auch die Organisation und Vernetzung von Migrantinnen und ihren Interessenvertretungen. Zwischen den oft gegensätzlichen Erwartungen der

eigenen Familie, der eigenen community und den Erwartungen der deutschen Aufnahmegesellschaft an Art und Umfang der gesellschaftlichen Partizipation müssen die Migrantinnen Wege suchen, bei denen vielfältige Unterstützung gerade auch durch Frauenorganisationen besonders wichtig erscheint.

Migrantinnen kommen aus sehr verschiedenen und z. T. anders strukturierten Gesellschaften nach Deutschland – als junge Mädchen im Rahmen des Familiennachzugs, als junge Frauen, um hier zu studieren, zu arbeiten oder um einen in Deutschland lebenden Mann zu heiraten. Einige Frauen sind unfreiwillig oder unter falschen Voraussetzungen nach Deutschland gekommen. Andere werden – z. B. aufgrund ihrer Hautfarbe – im Alltag jederzeit als Migrantinnen wahrgenommen, bei wieder anderen bleibt der Migrationshintergrund unsichtbar. Manche Frauen kommen mit der Perspektive nach Deutschland, auf Dauer hier zu leben, andere nur mit einer begrenzten Perspektive. Diese Vielfalt mit all ihren Potenzialen wahrzunehmen, ist eine besondere Herausforderung und Aufgabe für alle auf gelingende Integration zielenden Maßnahmen und Aktionen.

Neben der Notwendigkeit einer emotionalen Öffnung sowohl der Aufnahmegesellschaft wie auch der Migrantinnen und Migranten zum gegenseitigen besseren Verständnis und zur Akzeptanz und Toleranz in einer multiethnischen Gesellschaft, gibt es Bereiche, in denen eine gezielte Förderung von Projekten oder Einrichtungen die Partizipation der Migrantinnen verbessern kann. Sozialisationsbedingte und strukturelle Benachteiligungen können dabei durchaus erfolgreich ausgeglichen werden. Migrantinnen, die durch Beratung und Bildung aktiv unterstützt werden, sind in der Lage, sich selbstbewusst gegen Diskriminierung sowohl von innerfamiliärer als auch von gesellschaftlicher Seite durchzusetzen.

Wenig Aufmerksamkeit hat bisher die prekäre Lebenssituation alleinerziehender Migrantinnen gefunden. Sie haben sich zum Teil aus Lebenslagen befreit, die von Gewalt und Unterdrückung geprägt waren, und müssen häufig ohne familiäre Unterstützung und unterstützende Netzwerke ihre Kinder erziehen.

Die Integration der Migrantinnen wird nicht zuletzt beeinflusst durch die Erwartungen und Haltungen ihrer Väter, Männer und Brüder. Bei Maßnahmen zur Verbesserung der Partizipation von Migrantinnen ist daher eine Veränderung des Rollenverständnisses und -verhaltens der Männer in vielen Fällen Voraussetzung gelingender Integration und Partizipation der Migrantinnen.

2.2 Zielbestimmungen

Ziel aller zu initiiierenden Maßnahmen muss die Verbesserung der gesellschaftlichen und politischen Partizipation von Migrantinnen sein. Hierzu bedarf es einer Vielzahl von politischen und gesellschaftlichen Maßnahmen.

So beeinflussen sich Partizipation und Bildung gegenseitig. Solide Sprachkenntnisse, staatsbürgerliche Bildung und ein aus eigener Erwerbstätigkeit erwachsenes Selbstbewusstsein sind unabdingbar für eine gleichberechtigte Teilhabe von Migrantinnen und die Vertretung ihrer eigenen Interessen.

Nachholender Bildung – d. h. sowohl Schulabschlüsse als auch Ausbildung – kommt daher für den Integrationsprozess eine herausragende Bedeutung zu. Sie muss entsprechend den Bedarfen Betroffener konzipiert und ermöglicht werden. Zugleich müssen bei der Berufsausbildung die besonderen Kompetenzen und Ressourcen von Migrantinnen wertschätzend an Arbeitgeber vermittelt werden.

Migrantinnen selbst können am besten Auskunft geben, wo sie Handlungsbedarfe und -defizite im Hinblick auf ihre gesellschaftliche und politische Teilhabe sehen. Daher ist es wichtig, sie und ihre Selbstorganisationen stärker als bisher in den Integrationsprozess einzubeziehen. Mentorinnen aus etablierten deutschen Frauenorganisationen könnten hier möglicherweise hilfreich sein. Angebote und Maßnahmen müssen gemeinsam mit ihnen und nicht für sie konzipiert werden. Maßnahmen, die die besonderen Potenziale und Ressourcen von Migrantinnen aufgreifen, bedürfen der besonderen Unterstützung.

Die interkulturelle Öffnung von Regeldiensten ist ein besonderes Anliegen der Arbeitsgruppenteilnehmer und -teilnehmerinnen, da der Eindruck besteht, dass diese die Migrantinnen und Migranten nicht hinreichend erreichen und wenig Kenntnis von deren Lebenssituation haben. Das hier bestehende erhebliche Defizit muss gemeinsam aufgearbeitet werden.

2.3. Maßnahmen und Selbstverpflichtungen

Es wurden die folgenden Maßnahmen und Selbstverpflichtungen zum Themenfeld eingebracht:

2.3.1. Maßnahmen und Selbstverpflichtungen der Bundesregierung (bzw. in der Regelungszuständigkeit des Bundes)

- Die Bundesregierung wird das 2005 begonnene *Dialogforum mit muslimischen Frauen* fortsetzen. Im Rahmen dieser Informations- und Kontaktgespräche, die das Bundesministerium für Familie,

Senioren, Frauen und Jugend in Kooperation mit der Beauftragten der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration und der Muslimischen Akademie in Deutschland e. V. durchführt, geht es schwerpunktmäßig darum,

- die gleichstellungspolitische Arbeit aller Beteiligten darzustellen und sichtbar zu machen,
 - die gesellschaftliche Teilhabe von Musliminnen in der Gesellschaft zu verbessern,
 - bildungs- und familienpolitische relevante Fragestellungen zu diskutieren,
 - den Forschungsstand zu Musliminnen in Deutschland zu analysieren und auf diesem Hintergrund
 - die Verständigung über gleichstellungspolitische Themen von Frauen mit unterschiedlichem religiösen und kulturellen Hintergrund zu erleichtern.
- Der Übergang von Schule/Studium in den Beruf ist für junge Frauen mit Migrationshintergrund oft in besonderer Weise belastend. Weil Vorbilder sowohl in der Familie als auch im engeren sozialen Umfeld oft fehlen, stehen sie oft unter besonderem Rechtfertigungsdruck. Vor diesem Hintergrund wird im Rahmen des Projekts *Network.21 – Leben und Arbeiten in der transkulturellen Gesellschaft* jungen Frauen (Oberstufenschülerinnen/Studentinnen) ein Mentoring-Programm als unterstützendes Netzwerk für die eigene Arbeitsmarkt- und Karriereorientierung angeboten. Es ermöglicht die Auseinandersetzung z. B. mit den Geschlechterrollen der eigenen und der neuen Kultur und zielt auf die Förderung politischen Bewusstseins und die Bereitschaft zum bürgerschaftlichen Engagement. Durch die Einbindung einer männlichen Kontrollgruppe eröffnen sich zudem neue Möglichkeiten in der Ansprache und Beteiligung junger Migranten, die in anderer Weise als Frauen oft an eigene kulturelle Muster und Sichtweisen gebunden sind.
Zeitschiene: September 2006 bis Oktober 2009
- Im Zuge der Globalisierung eines sich zwischen den Regionen verschärfenden Wettbewerbs um Investitionen, Arbeit und Arbeitskräfte kommen die bislang weitgehend ungenutzten Potenziale von Frauen und Männern mit Migrationshintergrund mehr und mehr in den Mittelpunkt des Interesses. Ziel des Modellprojekts *Kulturelle Vielfalt als Impuls für Entwicklung und Wachstum* ist es, die an den exemplarischen Lern- und Arbeitsprozessen beteiligten Personen und Institutionen und die interkulturellen Basiskompetenzen junger Frauen/Männer

mit Migrationshintergrund wie Mehrsprachigkeit, Auseinandersetzung mit zwei Kulturen, Flexibilität, Empathie etc. in ihrer Mehrdimensionalität und Vielschichtigkeit als Potenzial und Ressource wahrzunehmen, als Wachstums- und Veränderungsimpuls für die eigene Praxis wertzuschätzen und in Anerkennung dieser kulturellen Vielfalt neue Handlungsoptionen zu entwickeln.

Sich selbst steuernde Lern- und Arbeitsgruppen mit Akteurinnen und Akteuren aus den Bereichen Wirtschaft/Beratung/Selbstorganisation sollen durch modellhafte Kooperationen vor Ort und in der gemeinsamen Ausgestaltung eines Projekts mit regionalem Bezug qualifizierte Arbeits- und Ausbildungsplätze für junge Frauen mit Migrationshintergrund erschließen und bereitstellen. Das Projekt startete in den Standorten Köln und Dresden.
Zeitschiene: Oktober 2006 bis März 2008

- Das Modellprojekt *„Transkulturelles und interreligiöses Lernhaus der Frauen“* fördert die Vernetzung und den Austausch von Frauen verschiedener kultureller und religiöser Herkunft und bietet ein zweijähriges Qualifizierungsprogramm an. An den Standorten Frankfurt, Köln und Berlin werden Frauen mit und ohne Migrationshintergrund zur Kulturmittlerin qualifiziert.
Das Lernhaus der Frauen geht von der Annahme aus, dass Frauen in Integrationsprozessen eine zentrale Bedeutung zukommt. Dabei wird die Unterschiedlichkeit von Religionen, Weltanschauungen und Lebensentwürfen zum Ausgangspunkt eines gemeinsamen Lernprozesses. Das „Transkulturelle und interreligiöse Lernhaus der Frauen“ richtet sich an Frauen, die ehrenamtlich tätig sind, sich engagieren möchten oder eine berufliche Perspektive suchen. Es stützt sich auf die spezifischen Fähigkeiten von Frauen unterschiedlicher kultureller und religiöser Herkunft und verschiedener Wertorientierungen. Das bei erfolgreichem Abschluss vorgesehene Zertifikat orientiert sich an der Systematik des Europäischen Qualifikationsrahmens und den Empfehlungen des Europäischen Parlaments und des Rates zu Schlüsselkompetenzen für lebenslanges Lernen. Die Teilnehmerinnen sollen die erworbenen Qualifikationen und ihr Wissen sowohl als Multiplikatorinnen in den zivilgesellschaftlichen Prozess einbringen als auch für sich selber einsetzen, indem sie sich zusätzliche Chancen auch in beruflichen Bereichen erschließen.
Zeitschiene: Oktober 2006 bis März 2008
- Im Rahmen der *Deutsch-französischen Tagung: Der Wandel von Rollenverständnissen im Integrationsprozess* in Schloss Genshagen soll der Migrationsprozess aus der Gender-Perspektive in den Blick genommen werden. Während Frauen, insbesondere der zweiten und dritten Migrationsgeneration,

sich vielfach an den Rollenleitbildern deutscher Frauen orientieren, d. h. für sich durchaus eine qualifizierte Berufsausbildung und eine Vereinbarkeit von Familie und Beruf wünschen, scheinen die Männer mit Migrationshintergrund sich eher an den tradierten Rollenleitbildern der Herkunftsländer zu orientieren. Diese Ungleichzeitigkeiten im Integrationsprozess, also das „Tempo der Geschlechter“ sollen auf der Tagung untersucht werden.

Zeitschiene: 9. bis 10. November 2007

- Das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge wird prüfen, wie die *Partizipation von Migrantinnenorganisationen an der Projektförderung* im Bereich Integration gestärkt werden kann. Ggf. sollen vermehrt Angebote gefördert werden, die Migrantinnenorganisationen bei der Kompetenzentwicklung in den Bereichen Projektplanung, -beantragung und -durchführung unterstützen.

Zeitschiene: Beginn 3. Quartal 2007

- Das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge wird Migrantinnenorganisationen in die *Entwicklung des bundesweiten Integrationsprogramms* einbeziehen sowie die speziellen Lebenslagen von Migrantinnen in allen Handlungsfeldern des Integrationsprogramms berücksichtigen.

Zeitschiene: Beginn 3. Quartal 2007

Maßnahmen und Selbstverpflichtungen der Länder und Kommunen (bzw. in der Regelzuständigkeit von Ländern und Kommunen)

Der integrationspolitische Beitrag der Länder zum Nationalen Integrationsplan wird noch erarbeitet. Die Kommunalen Spitzenverbände befinden sich derzeit noch im intensiven Austausch mit ihren Mitgliedern und werden ihren Beitrag im weiteren Verfahren darstellen.

Maßnahmen und Selbstverpflichtungen der nicht-staatlichen Institutionen und Organisationen

- Der *Deutsche Frauenrat* wird verstärkt die Aufnahme in den bzw. die *Mitarbeit von Migrantinnenorganisationen* im Deutschen Frauenrat prüfen.
Zeitschiene: Oktober 2007 bis Dezember 2008
- In seinen Stellungnahmen z. B. zu Vorhaben der Bundesregierung wird der *Deutsche Frauenrat* verstärkt den Aspekt der Frauen mit Migrationshintergrund berücksichtigen.
- Der gleichberechtigte Zugang von Migrantinnen und Migranten zu allen Bereichen des Lebens – Bil-

dung, Arbeit und Ausbildung – gehört zu den zentralen Herausforderungen gesellschaftspolitischer Bemühungen. Der von der Bundesregierung einberufene Integrationsgipfel sowie ihre anschließenden Bemühungen (Nationaler Integrationsplan, Integrationskonzept, Integrationsforum) unterstreichen die Wichtigkeit eines sachlichen und gemeinsamen Angehens zur Verbesserung der Lebenssituation der hier lebenden Migrantinnen und Migranten. Der *Bundesverband der Migrantinnen in Deutschland e. V.* möchte im Zuge dieser Entwicklungen türkeistämmige Migrantinnen an diese aktuellen Prozesse heranzuführen und insbesondere in Debatten einbeziehen, die sich mit der Thematik Integration und Geschlechtergerechtigkeit auseinandersetzen. Die Tagung *„Chancengleichheit und Migrantinnen – Perspektiven und Handlungskonzepte für die Integration von Frauen in Deutschland und Europa“* möchte daher dazu dienen, den geschlechterperspektivischen Fokus in die Integrationsdebatte zu verstärken und hervorzuheben, indem Migrantinnen selbst als Akteure in den Vordergrund erscheinen. Die inhaltlichen Ergebnisse der Tagung werden in Form einer Dokumentationsbuches festgehalten.

Zeitschiene: 01. Juni 2007 bis 03. Juni 2007

Kosten: 48.000 Euro

- Der *Bundesverband der Migrantinnen in Deutschland e. V.* plant die Durchführung einer Maßnahme *„Integration durch Kultur“* zur Förderung der Integration von Migrantinnen durch Kultur. Ziel der Maßnahme soll sein, die kulturelle und soziale Integration von Migrantinnen durch entsprechende Maßnahmen und Angebote zu unterstützen. Die Maßnahme soll Städterundfahrten, Informationsveranstaltungen zur Kultur der Aufnahmegesellschaft, Workshops, Theater- und Museenbesuche, Gesprächskreise und andere Formen der interkulturellen Begegnung umfassen.
Im Vordergrund sollen dabei stehen:

- Der Abbau von kulturellen Vorbehalten
- Die wechselseitige Akzeptanzsteigerung von Einheimischen und Migrantinnen
- Die Förderung und Stärkung des sozialen und kulturellen Engagements von Migrantinnen
- Das Kennenlernen und Verstehen der Kultur der Aufnahmegesellschaft
- Die Förderung und Stärkung des Gemeinschaftsgefühls von Migrantinnen

Zeitschiene: Ende 2007 bis 2010

Kosten: Nicht bezifferbar

- Der *Bundesverband der Migrantinnen in Deutschland e. V.* wird seine Tätigkeit zur *Förderung der Integration* und damit der *Verbesserung der Lebenssituation* von Frauen unterschiedlicher Herkunft fortsetzen und ausbauen. Die Verbandstätigkeit umfasst Informations-, Beratungs- und Weiterbildungsmaßnahmen sowie Angebote zur Stärkung der politischen, sozialen und kulturellen Partizipation von Migrantinnen.
- Das *Begegnungs- und Fortbildungszentrum muslimischer Frauen e. V. – BFmF e. V.* – in Köln wird sich in den Arbeitskreisen, Foren und Veranstaltungen, an denen es teilnimmt, darum bemühen, als *Mediatoren*, die Sichtweisen und Interessen von Migrantinnen zu vermitteln und einzubringen und damit auch zu einer Kultursensibilität in verschiedenen Bereichen beizutragen. Auf der anderen Seite wird BFmF e. V. aus seinem Pool an qualifizierten Fachfrauen mit Migrationshintergrund Mitarbeiterinnen auch als *Mentorinnen* einsetzen, mit dem Ziel, Migrantinnen in ihrer persönlichen und beruflichen Entwicklung zu fördern.
- Der *Zentralrat der Muslime in Deutschland e. V.* wird in seinen Stellungnahmen zu Gesetzesvorhaben der Bundesregierung insbesondere die Situation der Kopftuch tragenden Mädchen und Frauen sowie die Auswirkungen der Gesetzesvorhaben auf

deren Möglichkeiten zur Teilhabe an der Gesellschaft mit einbeziehen.

- Die *Muslimische Akademie in Deutschland* ist gemeinsam mit der Integrationsbeauftragten und dem Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend Initiatorin eines *„Dialogforums mit Vertreterinnen muslimischer Fraueninitiativen und Frauenbeauftragten der islamischen Dachverbände und überregionaler Zusammenschlüsse von Muslimen in Deutschland“*. Ziel dieser Arbeit ist es, die frauenspezifische Arbeit der Islamischen Verbände zu professionalisieren und sichtbar zu machen sowie ein Forum zu schaffen, in dem die Vernetzung sowohl in der Frauenarbeit engagierter Musliminnen untereinander als auch mit auf Partizipation abzielenden Initiativen und Institutionen der Zivilgesellschaft zu fördern. Bestehende muslimische Beratungsinitiativen für Frauen beklagen bisher fehlende Kontakte zu anderen bestehenden Nothilfe- und Beratungseinrichtungen, z. B. der öffentlichen Wohlfahrtspflege. Davon ausgehend verpflichtet sich die Muslimische Akademie in Deutschland die *Vernetzung muslimischer Fraueninitiativen mit bestehenden Nothilfe- und Beratungseinrichtungen für Frauen* zu fördern.
Zeitraumen: ab Herbst 2007

Unterarbeitsgruppe 2 ,Stärkung der Migrantinnen in Familie und sozialem Umfeld, Sexuaufklärung, Gesundheit und Altenhilfe‘

Die Vielfalt der Frauen und Mädchen mit Migrationshintergrund, ihre unterschiedlichen Lebenslagen wie auch die Pluralität ihrer Lebensentwürfe wird in der Öffentlichkeit nicht wahrgenommen. So wenig wie bisher die Vielfalt der Migrationshintergründe von Frauen in den Blick genommen wurden, so wenig Beachtung hat die Kategorie Geschlecht gefunden. Dies hat zur Konsequenz, dass das Thema ‚Migrantinnen‘ häufig defizitär besetzt ist, die Ressourcen und Potenziale, die Migrantinnen für die Gesellschaft bergen, nicht erkannt und nicht aktiviert werden.

Diese Unkenntnis und die dadurch bedingt häufig fehlende Kommunikation mit Betroffenen führen dazu, dass Maßnahmen, die für Migrantinnen konzipiert sind, ins Leere gehen. Sie sind häufig nicht passgenau und erreichen daher die Zielgruppe nicht. Immer

wieder muss daher von politischen und gesellschaftlichen Akteurinnen und Akteuren auf die Vielfalt der Frauen und Männer, Mädchen und Jungen mit Migrationshintergrund hingewiesen werden. Es muss sich aber auch die Form der Ansprache von Migrantinnen verändern, denn häufig schwingt hierin wenig Empathie mit. Die Teilnehmerinnen und Teilnehmer wiesen nachdrücklich auf die Bedeutung hin, zu vermitteln, dass Migrantinnen der zweiten und dritten Migrationsgeneration häufig nicht nur Deutsche sind, weil sie möglicherweise in Deutschland geboren sind und einen deutschen Pass haben, sie fühlen sich auch als Deutsche. Ein selbstverständlicher, selbstbewusster Umgang miteinander, der frei ist von jeder Art der Diskriminierung, ist daher für ein gleichberechtigtes Zusammenleben in unserer Gesellschaft unverzichtbar.

Einem realistischen und zeitgemäßen Bild der Frauen und Mädchen mit Migrationshintergrund entsprechen die Ergebnisse wissenschaftlicher Untersuchungen. Offensichtlich werden diese Untersuchungsergebnisse nicht nur in der Aufnahmegesellschaft nicht wahrgenommen, sondern auch die Migrantinnen-

Communities antizipieren eher traditionelle Einstellungen und gelegentlich auch ein defizitäres Bild von Migrantinnen. Daher muss sich Integrationspolitik an der Vielfalt der Lebensrealitäten von Migrantinnen orientieren und einer Stereotypisierung des Bildes von Migrantinnen in der Gesellschaft entgegenwirken.

3. Themenschwerpunkt: Gesundheit, Sexualaufklärung, Altenhilfe

3.1. Bestandsaufnahme

Gesundheit und Sexualaufklärung sind Bereiche, die das Leben von Migrantinnen in besonderer Weise berühren, ihnen kommt eine besondere Schlüssel-funktion und Verantwortung im Hinblick auf ihre eigene Gesundheit und die ihrer Familien zu. Die Berichte Betroffener aber auch von Trägern von Integrationsmaßnahmen zeigen, dass sie in Integrationsmaßnahmen speziell für Frauen außerordentlich gern angenommen werden. Dies geschieht vor dem Hintergrund, dass Frauen mit Migrationshintergrund überwiegend bestrebt sind, auch beim Arztbesuch oder bei Krankenhausaufenthalten von Familienmitgliedern unabhängig Entscheidungen treffen zu können. Allerdings zeigt die Praxis, dass diese Themen schwierig zu vermitteln sind, wenn sie in geschlechtergemischten Gruppen behandelt werden. Dies gilt besonders für Maßnahmen der Sexualaufklärung und Familienplanung. Generell ist der Umgang mit Themen wie Sexualität, Liebe und Verhütung aufgrund kultureller Barrieren erschwert. So ist Sexualität in den meisten Migrantinnengruppen kein offenes Thema in der Familie, besonders im Verhältnis zur Mutter und zu älteren Verwandten ist es tabu.

Die Integration von Migrantinnen und Migranten in das derzeitige präventive Regelangebot der gesetzlichen Krankenversicherung ist – ebenso wie bei anderen Bevölkerungsgruppen in sozial ähnlichen Lagen – derzeit oft noch defizitär. Dies gilt z. B. besonders im Hinblick auf Präventionsmaßnahmen. Trotz grundsätzlicher Zugangsoffenheit zum Angebot der GKV-Vorsorgeleistungen für alle (dies trifft u. a. nicht für Asylbewerberinnen und -bewerber zu) sind Migrantinnen z. B. bei der Inanspruchnahme zahnmedizinischer Präventivmaßnahmen deutlich unterrepräsentiert, während zugleich das gesundheitliche Risiko mit abnehmendem Sozialstatus steigt. Auch Vorsorgeuntersuchungen in der Schwangerschaft werden seltener und auch später in Anspruch genommen, während die kindliche Morbidität nach der Geburt höher ist als bei deutschen Müttern. Diese Beispiele sind Indikatoren für Hindernisse im Hinblick auf die Effektivität von Präventionsangeboten und zeigen,

dass grundsätzlich gleiche Nutzungsrechte wie auch -möglichkeiten noch keine gleiche Nutzungseffektivität garantieren.

Zu wenig Bedeutung beigemessen wird nach Auffassung Betroffener der Art und der Komplexität der Sprache, in der Inhalte vermittelt werden. So behindern informationsbedingte, kulturelle und kommunikative Barrieren die Nutzung präventiver und gesundheitsförderlicher Angebote und Möglichkeiten. Immens wichtig ist hier die Verwendung einer angemessenen Sprache.

Gleiches gilt für die erforderliche Kultursensibilität. Sie ist außerordentlich wichtig als Qualitätskriterium der in Deutschland insgesamt sehr umfangreich bestehenden Beratungsangebote ebenso als Bestandteil der Aus- und Fortbildung von Ärzten, Ärztinnen und Pflegekräften. Nur in wenigen Bereichen sind die entsprechenden Voraussetzungen heute in der Weise geschaffen, dass Frauen mit Migrationshintergrund, hier insbesondere Frauen mit afrikanischem Migrationshintergrund, auf eine kultur- und geschlechtergerechte Ansprache vertrauen können.

Die Approbation in den Heilberufen ist grundsätzlich an die deutsche Staatsangehörigkeit geknüpft. Darüber hinaus ist die Approbation an gleichgestellte Personen (Angehörige der EU- und EWR-Staaten) zu erteilen, während Drittstaatsangehörige z. B. erst nach einer beruflichen Integrationszeit eine Approbation erhalten. Mit Blick auf die interkulturelle Öffnung des Gesundheitswesens und der Altenhilfe, insbesondere im Hinblick auf die in Deutschland aufgewachsenen und ausgebildeten Migrantinnen und Migranten wird geprüft, ob ein erleichterter Zugang zur Approbation erforderlich ist.

Für passgenaue Beratungsangebote bedarf es einer genauen Kenntnis der Zielgruppe. Hier zeigt die Praxis, dass Angebote, die von Migrantinnenselbstorganisationen erbracht werden oder in Kooperation mit ihnen erarbeitet und durchgeführt werden, erfolgreich arbeiten.

Das Thema Integration älterer Migrantinnen wurde insbesondere diskutiert unter dem Blickwinkel der interkulturellen Öffnung bestehender Angebote der Altenhilfe und dem Schaffen von Einrichtungen für bestimmte Zielgruppen von Migrantinnen und Migranten.

Die Lebenssituation älterer Migrantinnen ist nicht nur in Deutschland sondern weltweit prekär. Sie ist prekär, weil drei Diskriminierungstatbestände zusammenkommen: Geschlecht, Alter und Ethnie. Daher ist es wichtig, ihre Lebenslage besonders aufmerksam zu betrachten.

Anders als über Jahrzehnte von Politik und Gesellschaft angenommen wurde, ist die Rückkehr ins Herkunftsland für die meisten älteren Migrantinnen keine ernst zu nehmende Alternative mehr. Das Gros der Befragten wird den Lebensabend in Deutschland verbringen. Dies gilt auch für die Alterspendlerinnen. Die wesentlichen Gründe für einen dauerhaften Verbleib sind die in Deutschland lebenden Kinder und Enkelkinder, eine bessere medizinische Versorgung als im Herkunftsland, sowie eine Absicherung der Lebensrisiken durch das soziale System.

Hinzu kommen Gründe z. B. des subjektiven Wohlbefindens aber auch der größeren Selbstbestimmung.

Mit dem Memorandum für eine kultursensible Altenhilfe, das gemeinsam mit der Beauftragten der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration und allen Verbänden der Freien Wohlfahrtspflege erarbeitet und als Selbstverpflichtung von über 160 Verbänden unterzeichnet wurde, erfolgt ein wichtiger Schritt in die richtige Richtung. Die besondere Bedarfe älterer Migrantinnen müssen hier besonders berücksichtigt werden.

Als besonders problematisch erweist sich das Thema Demenz und Migration. Migrantinnen haben oft falsche Informationen zum Krankheitsbild Demenz, es ist eher ein Tabuthema. Hier fehlen entsprechende kultursensible Informations- und Beratungsangebote insbesondere für die pflegenden Angehörigen. Auch die Begutachtung von pflegebedürftigen an Demenz erkrankten Migranten und Migrantinnen ist aufgrund der fehlenden und im Krankheitsverlauf degenerierenden Sprachkompetenzen problematisch. Die derzeitigen Begutachtungsverfahren sind zum Teil für die Begutachtung von Migrantinnen und Migranten ungeeignet.

Die Lebenssituation von Migrantinnen ist durch Niedrigeinkommen und relative Altersarmut gekennzeichnet. Generell ist zu konstatieren, dass die älteren Migrantinnen keineswegs dem Klischee der ‚hilfsbedürftigen Alten‘ entsprechen. Sie gewähren meist mehr Unterstützung als sie im Austausch von ihren Kindern bekommen.

Da die Migrantinnen der ersten Zuwanderergeneration vielfach jetzt erst ins Rentenalter kommen, werden ihre Lebenssituation und ihre Bedarfe erst sukzessiv wahrgenommen. Daher sind häufig bestehende Angebote häufig nicht geschlechterdifferenziert. Es gibt zudem wenig Forschung zu ihrer Lebenssituation und auch wenig zielgruppenspezifische Sport- und Freizeitangebote. Insgesamt bedürfen ihre Anliegen im Altenhilfesystem intensiver Berücksichtigung.

3.2. Zielbestimmungen

Im Bereich der Gesundheitsangebote, der psychosozialen Beratung, Sexualaufklärung und Familienplanung ist eine gezielte Verbesserung der Angebote für Migrantinnen sicher zu stellen. Ihre zielgruppengerechte und kultursensible Ansprache ist als Qualitätsstandard ausdrücklich zu verankern und transparent zu machen. Für die interkulturelle Öffnung des Gesundheitswesens und der Altenhilfe sollte überprüft werden, ob dauerhaft in Deutschland lebenden Ausländern und Ausländerinnen, zumindest jedoch Ausländern und Ausländerinnen mit einer Niederlassungserlaubnis, Erleichterungen bei der Approbationserteilung zu gewähren sind.

Vorhandene Potenziale zu fördern und Problemstrukturen zu reduzieren, muss ein übergeordnetes Ziel migrations- bzw. integrationssensibler Präventionsarbeit sein, denn: die – häufig gut gemeinte – Unterstellung einer Gleichheit beim Zugang zu und bei der Nutzung von Präventions- und gesundheitlichen Versorgungsangeboten verhindert eine Analyse wie eine Änderung der Verhältnisse und fördert die Chancenungleichheit.

Gesundheitsförderung für Menschen mit Migrationshintergrund kann und sollte neben übergeordneten Ansätzen in Politik und Lebensraumgestaltung die Ziele Integration bzw. interkulturelle Öffnung, ganzheitliche Ressourcenförderung zur Selbstbestimmung über die eigene Gesundheit und die Prävention spezifischer Risikofaktoren spezieller Risikogruppen beinhalten. Ein Schlüssel zum nachhaltigen Erfolg von Maßnahmen zur Gesundheitsförderung von Frauen und Männern mit Migrationshintergrund ist deren Beteiligung.

Zur Verbesserung der gesundheitlichen Versorgung von Migrantinnen bedarf es

- bedarfsorientierter Angebote
- einer Interkulturellen Regelversorgung
- eine Interdisziplinäre Vernetzung
- der Erschließung adäquater Zugangswege
- der Sicherung der Datenbasis.

Die Anstrengungen der Integrationspolitik müssen die Bedarfe älterer Migranten, insbesondere älterer Migrantinnen ernst nehmen – nicht zuletzt, weil die Großelterngeneration im familiären Kontext den Integrationsprozess der Enkelgeneration positiv

unterstützen kann, aber auch weil ihre in Deutschland erbrachte Lebensleistung in einer Lebensphase größerer Hilfsbedürftigkeit adäquat anerkannt werden sollte.

Hier neue Impulse zu setzen ist eine große Chance des Integrationsgipfelnachfolgeprozesses.

3.3. Maßnahmen und Selbstverpflichtungen

Es wurden die folgenden Maßnahmen und Selbstverpflichtungen zum Themenfeld eingebracht:

Maßnahmen und Selbstverpflichtungen der Bundesregierung (bzw. in der Regelungszuständigkeit des Bundes)

- Das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend hat das Projekt *„Geschlecht und Migration Sonderauswertung des Mikrozensus 2005“* initiiert und führt es durch. Ziel des Vorhabens ist es, die soziodemographische und sozio-ökonomische Situation von Frauen und Männern mit Migrationshintergrund in Deutschland darzustellen. Nach einer Änderung des Mikrozensusgesetzes erfasste der Mikrozensus 2005 erstmals den Migrationshintergrund von Frauen und Männern. Da zu diesem Personenkreis nur sehr wenig geschlechterdifferenziertes Datenmaterial vorliegt, soll eine Sonderauswertung Daten über die Lebenssituation von Migrantinnen in Deutschland ergeben. Sie soll im Dezember 2007 vorliegen.
- Das Projekt *„Lebenswelten von Migranten“* des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend zielt darauf ab, eine genauere Kenntnis der Lebensplanungen und -wünsche von Migranten und Migrantinnen zu gewinnen. Ziel der Untersuchung ist die Identifikation von Milieus und Typisierung eines Milieus, das bei Bedarf zu Untersuchungen/Befragungen herangezogen werden kann. Darüber hinaus werden unterschiedliche Lebenswelten und Subkulturen von Migranten und Migrantinnen ermittelt und untersucht. Aus gleichstellungspolitischer Sicht interessiert besonders, welche Rollenleitbilder bei Migranten und Migrantinnen vorherrschen. Die Sonderauswertung soll im Juli 2007 vorliegen.
- Der Informationsdienst *„Migration und öffentliche Gesundheit“* der Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung wird fortgeführt. Eingehende Beiträge werden kontinuierlich ins Internet gestellt sowie zur Zeit vierteljährlich als Printausgabe versandt. Die Beiträge gehen auch auf die Belange von Migrantinnen ein.
- Der 2001 von der Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung initiierte *„Bundesweite Kooperationsverbund „Gesundheitsförderung bei sozial Benachteiligten““*, in dem unter anderem die Spitzenverbände der Krankenkassen, Bundesvereinigung und Landesvereinigungen für Gesundheit, Wohlfahrtsverbände, Ärzteorganisationen und Länder vertreten sind, wird fortgeführt. Das zentrale Ziel ist die Stärkung und Verbreitung guter Praxis in Maßnahmen der Prävention und Gesundheitsförderung für sozial Benachteiligte. Dabei sind besondere Maßnahmen für Migrantinnen ein Bestandteil. Über die *„Plattform zur Beseitigung sozialer Ungleichheit“* werden durch eine umfangreiche Projektdatenbank mit vorbildlichen Projekten und Informationen zum jährlich stattfindenden Kongress *„Armut und Gesundheit“* Termine, Materialien und Forschungsergebnisse rund um die Gesundheitsförderung für soziale Benachteiligte der Öffentlichkeit zugänglich gemacht.
- Die *Online-Datenbank „Frauengesundheit und Gesundheitsförderung“* der Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung, die ein Wegweiser zu Informationsquellen im Bereich Frauengesundheit ist, greift das Thema Migration und Gesundheit unter verschiedenen Aspekten auf.
- Im Rahmen der Gesundheitsberichterstattung des Bundes erstellt das Robert-Koch-Institut (RKI) im Auftrag des Bundesministeriums für Gesundheit ein *Sonderheft zum Thema „Migration und Gesundheit“*. Im Mittelpunkt des Berichtes stehen besondere gesundheitliche Belastungen von Migrantinnen und Migranten. Er berücksichtigt aber u. a. auch die demographische Entwicklung sowie die soziale Lage von Migrantinnen und Migranten in Deutschland. Der Bericht wird auf geschlechts- und altersspezifische Fragestellungen eingehen. Zeitschiene: Veröffentlichung II/2007
- Die Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung wird die Bedarfe der Migrantinnen in den von ihr bereitgestellten *Sexualaufklärungs- und Familienberatungsangeboten* stärker berücksichtigen. Die Kooperation mit den Interessenvertretungen der Migrantinnen und Migranten zur *Verbesserung der Kultursensibilität von Aufklärungsmaterialien* wird fortgesetzt.
- Das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge wird nach Möglichkeit zu einer *geschlechtsspezifischen und kultursensiblen Gesundheitsaufklärung im Rahmen der bundeseinheitlichen Integrationskurse, des Integrationsprogramms und der Migrationserstberatung* des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge beitragen. Dazu wird z. B. in den

Konzepten für den Frauenintegrationskurs und den Elternintegrationskurs der verstärkte Einsatz von Exkursionen, die im Rahmen des § 11 Abs. 4 Integrationskursverordnung durchgeführt werden, sowie von Expertenbesuchen im Unterricht vorgesehen. Auch wird dem Thema der Gesundheitsvorsorge im Jugendintegrationskurs mehr Gewicht verliehen. Zeitschiene: Beginn 3. Quartal 2007

- Das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge wird im Rahmen der *Projektförderung bei Themen der Gesundheits- und Sexualaufklärung* verstärkt auch frauenspezifische Angebote berücksichtigen.
- Das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge wird die 2006 begonnene *Öffnung der niedrighschwelligen Frauenkurse auch für Migrantinnenorganisationen* als Träger weiterführen. Zeitschiene: Beginn 3. Quartal 2007
- Das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge wird im Rahmen der Projektförderung wie bisher *Projekte im Bereich der Zusammenarbeit und Vernetzung mit der Altenhilfe* fördern und dabei verstärkt auch frauenspezifische Angebote berücksichtigen. Zeitschiene: Beginn 3. Quartal 2007
- Das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge führt das *Projekt „Erfolgsbiographien von Migrantinnen“* durch. Ziel ist es, die Bedingungen festzustellen, die eine erfolgreiche Integration fördern. Dazu werden die Daten der Repräsentativbefragung ausgewählter Migrantengruppen des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge analysiert, um Erfolgsbiographien von Migrantinnen festzustellen. Dies soll auch als Vorarbeit dienen, um Merkmale zu identifizieren, die für einen erfolgreichen Integrationsverlauf typisch sind. In einem zweiten Projektschritt sollen anhand einer qualitativen Befragung ausgewählter erfolgreicher Migrantinnen deren typische biographische Wege und die Bedingungen, die dies ermöglicht haben, eruiert werden. Diese sollen zur Feststellung von Best-Practice-Beispielen für die Integrationsförderung dienen. Zeitschiene: 2008

Maßnahmen und Selbstverpflichtungen der Länder und Kommunen (bzw. in der Regelzuständigkeit von Ländern und Kommunen)

Der integrationspolitische Beitrag der Länder zum Nationalen Integrationsplan wird noch erarbeitet. Die Kommunalen Spitzenverbände befinden sich derzeit noch im intensiven Austausch mit ihren Mitgliedern und werden ihren Beitrag im weiteren Verfahren darstellen.

Maßnahmen und Selbstverpflichtungen der nichtstaatlichen Institutionen und Organisationen

- Der *Arbeitskreis Migration und öffentliche Gesundheit*, der von der Beauftragten der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration koordiniert wird, setzt seine erfolgreiche Arbeit fort und verpflichtet sich unter besonderer Berücksichtigung der Belange von Migrantinnen,
 - *Maßnahmen zur gesundheitlichen Prävention* (Information, Sexualaufklärung, Kinder- u. Frauengesundheit) zu entwickeln und zu stärken,
 - die *interkulturelle Kompetenz* im Sinne von diversity management in ambulanter und stationärer Versorgung zu fördern,
 - die *Aus- und Weiterbildung in kultursensibler Pflege und Altenhilfe* voranzutreiben und kulturspezifische Angebote zu unterstützen und
 - eine *qualifizierte Gesundheitsberichterstattung*, die alle Bevölkerungsgruppen in Deutschland abbildet, voranzutreiben.
- Es wird ein gemeinsames, trägerübergreifendes *Fortbildungsangebot* von AWO Bundesverband/Paritätischer Wohlfahrtsverband – Gesamtverband/Verein für Internationale Jugendarbeit VIJ/Internationaler Bund IB für die Kursleiterinnen und Kursbegleiterinnen in „Seminarmaßnahmen zur Integration ausländischer Frauen – Frauenkurse“ entwickelt und erprobt. Das Angebot besteht aus regionalen Tagesveranstaltungen, die von allen im Programm Beschäftigten trägerübergreifend genutzt werden können. Zeitschiene: 2007
- Die *Türkisch Deutsche Gesundheitsstiftung* wird alle Institutionen und Organisationen in ihrer migrantensensiblen Arbeit bei der *Diskussion, Planung und Durchführung von Projekten* mit Sachverstand und im Rahmen der zur Verfügung stehenden Möglichkeiten bestmöglich unterstützen.
- Die *Türkisch Deutsche Gesundheitsstiftung* verpflichtet sich außerdem, alle Bemühungen, das *Prediger-Projekt* bundesweit bekannt zu machen und bundesweit zum Einsatz zu bringen, im Rahmen der ihr zur Verfügung stehenden Möglichkeiten bestmöglich zu unterstützen. Im Rahmen des Prediger-Projekts werden Personen, in diesem Fall die Prediger, die in den Communities Autoritäten sind, zu Gesundheitsthemen geschult; sie transportieren ihr Wissen sodann in die Bevölkerung.

- Der Zentralrat der Muslime in Deutschland e. V. wird zweisprachige Informationsblätter/Info-Mails für die angeschlossenen Moscheegemeinden zu den Themen

- Situation muslimischer Frauen mit Kopftuch
- Situation älterer Migrantinnen und Migranten
- Sexualität und Gesundheitsfürsorge

erstellen, wobei hier jeweils zwei Bereiche abgedeckt werden, und zwar

a) der rechtliche Rahmen in der Bundesrepublik und die existierenden Beratungs- und Unterstützungsmöglichkeiten, Informationen über Veranstaltungen (Vorträge, Diskussionsgruppen) zu diesen Themen,

b) die Aussagen, die die Religion zu diesem Thema trifft (Verbot der Zwangsehe, Forderung von partnerschaftlichem Verhalten in der Ehe, Aushalten von Ungerechtigkeit ohne selbst ungerecht zu werden, Umgang mit Älteren, Unterstützung, Verantwortlichkeit vor Gott bzgl. der eigenen Gesundheit).

Es wird angeregt, diese Themen innerhalb der Freitagspredigten zu thematisieren.

- Der Zentralrat der Muslime in Deutschland e. V. wird zweisprachige Informationsblätter/Info-Mails bzgl. gesellschaftspolitisch relevanter Themen für die angeschlossenen Moscheegemeinden erstellen (über die Ergebnisse wissenschaftlicher Untersuchungen über Migranten und darüber, wie man in der Gesellschaft existierenden Stereotypen entgegenwirken kann – z. B. über persönliche Kontakte, Moschee-Projekte, politisches Engagement usw.).
- Der Zentralrat der Muslime in Deutschland e. V. arbeitet aktiv an von der Bundesregierung initiierten Projekten, die dem Abbau von Stereotypen und Vorurteilen dienen (z. B. einer Imagekampagne) mit. Die Ergebnisse werden in die Mitgliedsgemeinden getragen.
- Die Mitgliedsverbände der Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege e. V. – BAGFW
 - sichern zu, den Prozess der interkulturellen Öffnung in ihren Einrichtungen und Diensten umzusetzen. Sie berücksichtigen dies bei ihrer Organisationsentwicklung und Personalpolitik und unterstützen diesen Prozess durch Fortbildungen. Ziel dabei ist es, für Migrantinnen Zugangsbarrieren bei der Inanspruchnahme etwa von Gesundheitsdienstleistungen – insbe-

sondere auch im präventiven Bereich – zu beseitigen und bei der Ausgestaltung der Angebote die spezifischen Bedürfnisse von Migrantinnen stärker zu berücksichtigen.

- setzen sich für eine verstärkte Zusammenarbeit mit Migrantinnenorganisationen ein. Dies kann dazu beitragen, dass Migrantinnen über bestehende Beratungsangebote besser informiert sind und Zugangsbarrieren abgebaut werden, es kann aber auch dazu beitragen, dass diese Angebote sich noch stärker an den Interessen und Bedürfnissen von Migrantinnen ausrichten.
- setzen sich ein für einen Ausbau der niedrigschwelligen Angebote für Migrantinnen. Hierzu gehören neben den bundesgeforderten Frauenkursen zahlreiche Einzelmaßnahmen vor Ort, die auf die Bedürfnisse einzelner Migrantinnen zugeschnitten sind.
- haben das Memorandum für eine kultursensible Altenhilfe gemeinsam mit der Beauftragten der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration und anderen Organisationen der Altenhilfe (KDA – Kuratorium Deutsche Altershilfe) und Migrationsarbeit als gemeinsame Arbeitsgrundlage erarbeitet und als Selbstverpflichtung unterzeichnet. Die Verbänden der BAGFW verpflichten sich, das Memorandum in Diensten und Einrichtungen der Altenhilfe sowie in der Fachöffentlichkeit weiter bekannt zu machen und als Arbeitsgrundlage in der Altenpflege, der sozialen Altenarbeit und Betreuung von älteren Migranten und Migrantinnen stärker zu verankern.
- sind Träger von Diensten und Einrichtungen der Altenpflege und Altenarbeit sowie Träger von Migrationsdiensten. Die Verbänden der BAGFW sichern zu, die interkulturelle Öffnung in ihren ambulanten und stationären Dienste und Einrichtungen, Beratungsangeboten, Einrichtungen des Betreuten Wohnens, Begegnungsstätten und in der offenen Seniorenarbeit weiter voran zu treiben und dabei insbesondere die Bedürfnisse von Migrantinnen zu berücksichtigen. Hierbei sollen die Migrationsdienste sowie Migrantenselbstorganisationen einbezogen werden.
- sind Träger von Aus-, Fort- und Weiterbildung für pflegerische Berufe bzw. von Altenpflegeschulen. Um den Bedarf an qualifizierten Mitarbeitenden mit interkulturellen Handlungskompetenzen und Migrationshintergrund im Prozess der interkulturellen Öffnung zu decken, werden die Mitgliedsverbände der BAGFW dafür sorgen,

dass insbesondere junge Migranten und Migrantinnen für pflegerische Berufe gewonnen werden, und dass die Angebote der Aus-, Fort- und Weiterbildung entsprechend der Zielgruppe gestaltet werden.

- werden sich verstärkt darum bemühen, dass der *Beitrag von Migrantinnen im Integrationsprozess* stärker wahrgenommen wird. Im Rahmen ihrer Öffentlichkeitsarbeit werden sie dazu beitragen, dass die *Leistungen und Potenziale von Migrantinnen* insbesondere auch in der öffentlichen Wahrnehmung angemessener gewürdigt werden.
- *Maisha e. V. afrikanische Frauen in Deutschland e. V.* leistet bundesweite Aufklärung und Prävention zum Thema Genitalverstümmelung. Geplant ist

ein *Gesundheitsmobil für bundesweite Beratung, Gesundheitsförderung, -recht und -prävention der Migrantinnen*, die von Genitalverstümmelung bedroht oder betroffen sind. Die mobile Beratung und Aufklärung soll ein gesundheitsorientiertes Beratungs- und Informationsangebot auch über die Rechte und Pflichten der Betroffenen sein für die schwarzafrikanischen Communities in Deutschland in Kooperation mit den Gesundheitsämtern, dem Bundesverband afrikanischer Menschen in Deutschland, anderen afrikanischen Nichtregierungsorganisationen und Beratungsstellen sowie den Jugendämtern, Schulen, Sportverbände, Kommunen, Ländern und Bund.

Zeitschiene: 2007 bis 2009

Kosten: 200.000 Euro

Gesamtkoordination: Bundesministerium der Justiz

Mitglieder der Unterarbeitsgruppe 1

Koordination: Bundesministerium der Justiz	
Christiane Abel	Senatsverwaltung für Justiz Berlin – JuMiKo
Nele Allenberg	Evangelische Kirche in Deutschland
Veronika Arendt-Rojahn	Deutscher Anwaltverein
Seyran Ates	Juristin, Autorin
Anja Bell	Hessisches Ministerium der Justiz – JuMiKo
Dr. Heiner Bielefeldt	Deutsches Institut für Menschenrechte
Eva-Maria Bordt	Frauenhauskoordination e.V.
Katharina Breitzkreutz	Bundesministerium des Innern
Sidar Demirdögen	Bundesverband der Migrantinnen in Deutschland e.V.
Sabine Drees	Deutscher Städtetag
Dagmar Freudenberg	Deutscher Juristinnenbund
Sonka Gerdes	Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend
Karin Goldmann	Deutscher Richterbund
Angelika Graf, MdB	Deutscher Bundestag
Ute Granold, MdB	Deutscher Bundestag
Andreas Hauk	Ministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Familien des Landes Brandenburg
Birgit Hufeld	Bundesministerium der Justiz
Dr. Angela Icken	Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend
Vera Jungewelter	Bundesministerium der Justiz
Regina KaltheGener	Terre des Femmes/Rechtsanwältin
Ursula Krickl	Deutscher Städte- und Gemeindebund
Hamideh Mohagheghi	Muslimisches Frauennetzwerk HUDA
Behshid Najafi	Agisra e.V. Köln, Beratungsstelle für Migrantinnen und Flüchtlingsfrauen
Rafet Öztürk	DITIB Türkisch-Islamische Union der Anstalt für Religion e. V.
Cornelia Pust	Bundesamt für Migration und Flüchtlinge
Renate Heike Rampf	Lesben- und Schwulenverband (LSVD) in Deutschland e.V.
Dr. Klaus Ritgen	Deutscher Landkreistag
Sybille Röseler	Arbeitsstab der Beauftragten der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration
Regine Rosner	IN VIA – Deutscher Verband
Bosiljka Schedlich	Südost Europa Kultur e. V.
Prof. Dr. Angelika Schmidt-Koddenberg	Katholische Fachhochschule Nordrhein-Westfalen
Riem Spielhaus	Muslimische Akademie in Deutschland
Cornelia Spohn	Verband binationaler Familien und Partnerschaften, iaf e.V.
Corinna Ter-Nedden	Papatya
Erika Theißen	Begegnungs- und Fortbildungszentrum muslimischer Frauen e. V.
Eren Ünsal	Türkischer Bund in Berlin-Brandenburg (TBB) und Türkische Gemeinde in Deutschland (TGD)
Dr. Irene Vorholz	Deutscher Landkreistag
Julia von Seltmann	Bundesrechtsanwaltskammer

Mitglieder der Unterarbeitsgruppe 2

Koordination: Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend	
Celal Altun	Generalsekretär der Türkischen Gemeinde zu Berlin e.V.
Maristella Angioni	Internationales Zentrum Stolze Straße des Caritasverbandes für die Stadt Köln
Hayrettin Aydin	Muslimische Akademie in Deutschland e.V.
Dragica Baric-Büdel	Arbeiterwohlfahrt Bundesverband
Stéphanie Berrut	pro familia Beratungsstelle Bonn
Stephan Blümel	Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung
Tatjana Böhm	Ministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Familie des Landes Brandenburg
Gabriele Boos-Niazy	Zentralrat der Muslime in Deutschland e.V.
Gisela Chudziak	Konferenz der Gleichstellungs- und Frauenministerinnen, -minister, -senatorinnen, -senatoren der Länder
Angelika Diggins-Rösner	Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend
Sabine Drees	Deutscher Städtetag
Rosa Emich	Landsmannschaft der Russen aus Deutschland
Dr. Justina Engelbrecht	Bundesärztekammer, Arbeitsgemeinschaft der deutschen Ärztekammern
Anke Erath	Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung
Christel Griepenburg	Internationaler Bund
Dr. Sonja Haug	Bundesamt für Migration und Flüchtlinge
Dr. Angela Icken	Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend
Vera Jungewelter	Bundesministerium der Justiz
Prof. Dr. Yasemin Karakasoglu	Universität Bremen, Lehrstuhl für interkulturelle Pädagogik, Fachbereich 12
Dr. Haydar Karatepe	Türkisch Deutsche Gesundheitsstiftung
Heinz Knoche	Deutsches Rotes Kreuz – Generalsekretariat; Leiter des Teams „Migration und Integration“
Ursula Krickl	Deutscher Städte- und Gemeindebund
Harald Löhlein	Paritätischer Wohlfahrtsverband – Gesamtverband e.V.
Aras Marouf	Ministerium für Frauen, Arbeit, Gesundheit und Soziales des Saarlandes
Elke Metz	Bundesministerium für Gesundheit
Sigrid Pettrup	BKK Bundesverband
Dr. Susanne Plück	Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend
Brunhilde Raiser	Deutscher Frauenrat
Dr. Klaus Ritgen	Deutscher Landkreistag
Sybill Röseler	Arbeitsstab der Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration
Ulrike Szegeda	Bundesministerium des Innern
Dr. Irene Vorholz	Deutscher Landkreistag
Virginia Wangare-Greiner	Maisha e.V. Selbsthilfegruppe afrikanischer Frauen in Deutschland



Themenfeld 5:

„Integration vor Ort unterstützen“

Vorbemerkungen

Im Themenfeld ‚Integration vor Ort unterstützen‘ stehen die sozialräumliche Dimension des Zusammenlebens von Zuwanderern und Einheimischen sowie Fragen der Organisation kommunaler Integrationspolitik im Mittelpunkt. In den Kommunen und in den Wohnquartieren sind die Auswirkungen der Zuwanderung am deutlichsten spürbar. Für Verlauf und Erfolg von Integrationsprozessen hat – neben den Faktoren Arbeit und Bildung – das unmittelbare Wohn- und Lebensumfeld zentrale Bedeutung.

Die räumliche Verteilung der Zuwanderer in Deutschland ist nach Bundesländern und Regionen, aber auch in Städten unterschiedlich: Ausländische Zuwanderer sind ungleich auf Ost- und Westdeutschland verteilt: Der Anteil von Ausländern beträgt in den neuen Ländern (einschl. Berlin) rund fünf Prozent, in den alten Ländern hingegen zehn Prozent. Diese Disproportionalität setzt sich kleinräumig fort: Ausländer konzentrieren sich im Westen auf die großen Agglomerationsräume, das Ruhrgebiet und die Rheinschiene, das Rhein-Main-Gebiet sowie den Großraum Stuttgart und den Raum München; in Westdeutschland beträgt der Ausländeranteil in dieser Raumkategorie 12,3 Prozent, in Ostdeutschland 7,4 Prozent. In den westdeutschen Großstädten leben Ausländer bereits seit den 1980er Jahren mehrheitlich in innerstädtischen Quartieren. Auch im Osten konzentrieren sich die Ausländer in den Kernstädten.

Die Zahlen über den jeweiligen Ausländeranteil spiegeln jedoch nicht den Anteil von Mitbürgern mit Migrationshintergrund wider, für die es keine offiziellen Statistiken gibt. Werden die Zahlen der Einbürgerungen, Mehrfachstaatsbürgerschaften und zugewanderten Spätaussiedler aus anderen Datenquellen eingerechnet, steigt der Anteil auf fast 20 Prozent oder 15 Millionen. Menschen mit Migrationshintergrund (Mikrozensus 2005). In den Großstädten der alten Bundesländer erreicht ihr Bevölkerungsanteil z. T. über 30 Prozent. In einzelnen Stadtteilen liegt er noch deutlich höher, z. B. im Berliner Quartier Soldiner Straße bei 41,5 Prozent und in Duisburg-Marxloh bei über 50 Prozent. Noch höher ist der Zuwandereranteil unter den Kindern und Jugendlichen: In sieben Stuttgarter Schulbezirken beträgt er bei den Kindern im Alter von drei bis unter sechs Jahren zwischen 66,7 und 84,1 Prozent; in diesen Schuleinzugsbereichen werden also mehr als zwei Drittel aller Erstklässler Migrantenkinder sein. In einigen Schulen z. B. in Berlin-Neukölln sind bereits über 80 Prozent der Schüler nicht-deutscher Herkunft.

Auch im ländlichen Raum gibt es Städte und Gemeinden – auch Dörfer – mit hohem Zuwandereranteil. Vor allem haben sich viele Spätaussiedler (mit über drei Millionen eine besonders große Zuwanderergruppe) in ländlichen Regionen angesiedelt. Ein Beispiel ist die Gemeinde Belm als Stadtrandgemeinde von Osnabrück. Dort stieg im Zeitraum von 1990 bis 1995 die Bevölkerung durch Zuwanderung von 11.150 auf 14.359 deutlich an. Der Zuwandereranteil beträgt

über 20 Prozent, in den Großwohnanlagen von Belm über 70 Prozent. Als Deutsche werden Spätaussiedler in der Statistik nicht gesondert aufgeführt, obwohl viele von ihnen – wie andere Zuwanderer – mit der Sprache und Kultur ihrer neuen Heimat wenig vertraut sind.

Ob Integration gelingt oder ob im Zusammenleben von Zuwanderern und einheimischer Bevölkerung Probleme entstehen, hängt von vielen Faktoren ab. Dabei spielt auch die subjektive Einstellung eine

Rolle: Die Abwehrhaltung gegenüber „Fremden“ ist häufig dort größer, wo es wenige Zuwanderer und daher wenig Kontakte gibt. Umgekehrt wächst die Bereitschaft zur Integration dort, wo Erfahrungen im Miteinander verschiedener Bevölkerungsgruppen bestehen.

Vor diesem Hintergrund hat die Arbeitsgruppe die nachfolgenden Themenschwerpunkte behandelt und Empfehlungen/Zielbestimmungen für Maßnahmen/Selbstverpflichtungen/Prüfaufträge vorgeschlagen.

1. Themenschwerpunkt 1: Kommunale Gesamtkonzepte

1.1. Bestandsaufnahme

Zuwanderung und deren Folgen wirken sich besonders in den Kommunen und in den Wohnquartieren aus. Erfolge der Integration – aber auch Probleme – sind hier am deutlichsten spürbar. Die Integration von Zuwanderern hat zentrale Bedeutung für den sozialen Zusammenhalt auf örtlicher Ebene.

Bundes- und landespolitische Entscheidungen sowie gesetzliche Regelungen setzen den Rahmen für die kommunale Politik und beeinflussen das Leben und die Integrationsmöglichkeiten der Migrantinnen und Migranten. Viele Städte, Kreise und Gemeinden stellen sich den Herausforderungen der Integration von Zuwanderern bereits mit großem Engagement. Integrationsarbeit ist insbesondere in den Kommunen erfolgreich, die Migrantinnen und Migranten mit ihren unterschiedlichen Potenzialen vor allem als einen Gewinn und eine Chance für das gesamte Gemeinwesen sehen. Gerade vor dem Hintergrund des demographischen Wandels und des absehbaren Mangels an gut ausgebildeten Facharbeitskräften muss es gelingen, die Potenziale von jungen Menschen mit Migrationshintergrund zu fördern, zu entwickeln und zu nutzen. Gelungene Integration ist auch als Wirtschaftsfaktor unverzichtbar.

War die Integration von Zuwanderern in früheren Jahren primär ein Schwerpunkt einzelner Fachpolitiken, insbesondere der Arbeitsmarkt-, Sozial- und Ordnungspolitik, so wird inzwischen zunehmend die Notwendigkeit fachübergreifender Gesamtkonzepte erkannt. Die Wechselwirkungen demographischer, ökonomischer und sozialer Entwicklungen erfordern auch auf kommunaler Ebene integrierte Strategien mit einer Bündelung von Maßnahmen über Ressortgrenzen hinweg. Dabei hängen sozialer Frieden und bürgerschaftliches Miteinander in hohem Maße von einem breiten kommunalpolitischen Konsens und den

Teilhabechancen aller Bevölkerungsgruppen an der Entscheidungsfindung und der Umsetzung der vereinbarten Handlungsstrategien ab.

Die unterschiedlichen Anforderungen an die Integration von Zuwanderern, z. B. im ländlichen Bereich oder in städtischen Ballungsgebieten, erfordern differenzierte Reaktionsweisen auf örtlicher Ebene. Kommunale Gesamtkonzepte sind nicht nur für Großstädte sinnvoll und erforderlich, sondern auch für kleinere Gemeinden mit hohen Zuwanderungsraten.

1.2. Zielbestimmungen

- „Integration mit allen und für alle“: Integration muss ein gesamtkommunales Anliegen sein und als gemeinschaftliches Konzept entwickelt werden, das alle kommunalen Handlungsfelder und alle Akteure einbezieht und vernetzt. Voraussetzung ist ein grundlegender kommunalpolitischer Konsens in der Verwaltung und in den politischen Entscheidungsgremien.
- Integrationskonzepte und Integrationsstrategien sollen den zugewanderten Bürgerinnen und Bürgern die gleichberechtigte Teilhabe am sozialen, ökonomischen und gesellschaftlichen Leben ermöglichen und durch das Anstreben von Chancengleichheit – bei Anerkennung und Förderung der kulturellen Vielfalt – den sozialen Zusammenhalt stärken („alle haben die gleichen Rechte und Pflichten“). Dazu sind Offenheit und Entgegenkommen beider Seiten – der Zuwanderer wie der Aufnahmegesellschaft – erforderlich.
- „Integration als Querschnittsaufgabe“: Integrationsaufgaben sind fachübergreifend und dürfen daher nicht einzelnen Fachressorts oder Beauftragten überlassen bleiben. Sie sind in allen relevanten Handlungsfeldern umzusetzen, insbesondere in den Bereichen Bildung und Sprache, soziale Infrastruktur, Beschäftigung, Beteiligung und Beratung. Dabei haben alle Maßnahmen, Projekte, Förde-

rungen und Beteiligungen der Gleichberechtigung von Frauen und Männern gerecht zu werden.

- „Integration als Chefsache“: Integrationsaufgaben sind als Querschnittsaufgabe bei der Verwaltungsspitze zu verankern und ressortübergreifend zu koordinieren.
- Integrationsmaßnahmen müssen nachhaltig und dauerhaft sein, kurzfristige „Strohfeuerprojekte“ sind zu vermeiden. Es muss ein breites Angebot an Maßnahmen geben, erfolgreiche Projekte sind in die Regelstrukturen zu überführen („qualifizierte Regelversorgung“).
- Durch interkulturelle Öffnung der Verwaltung und der Institutionen – durch Einstellung von Migrantinnen und Migranten und interkulturelle Fortbildung für alle – sowie den Abbau von Zugangsbarrieren sollen alle Bevölkerungsgruppen angemessen vertreten sein und bei der Durchsetzung ihrer Belange kompetent unterstützt werden.
- Zur Überprüfung der Zielerreichung ist eine Erfolgskontrolle erforderlich (siehe Themenschwerpunkt 5).

1.3. Empfehlungen für Maßnahmen (geplante und zugesagte)/Selbstverpflichtungen/Prüfaufträge

der Bundesregierung (bzw. in der Regelungszuständigkeit des Bundes)

- Im Rahmen des Experimentellen Wohnungs- und Städtebaus des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung sollen Modellvorhaben zu kommunalen Integrationskonzepten durchgeführt werden.
- auf Nachhaltigkeit angelegte Förderung von Innovations-, Modell und Impulsprojekten (zielgruppen- und problemorientiert).

der Länder und Kommunen (bzw. in der Regelungszuständigkeit von Ländern und Kommunen)

- Die Länder stellen für ihre Regelungszuständigkeit Leitbilder für die Integration von Migrantinnen und Migranten auf und fördern Innovations-, Modell- und Impulsprojekte mit dem Ziel, durch begleitende Unterstützung von Organisationsentwicklungsprozessen Angebote, Strukturen und Prozesse zur Aufnahme von Neuzuwanderern – und zur Integration von hier lebenden Zugewanderten – in den Kommunen und durch die Kommunen zu verbessern, sie durch Innovationen nachhaltig effizienter und effektiver zu machen.

- Kommunalpolitik und Verwaltung entwickeln – in einem partizipativen Verfahren unter Einschluss der Migrantinnen und Migranten sowie der einheimischen Bevölkerung – ein Leitbild sowie einen umfassenden Zielkatalog für Integrationspolitik unter Beteiligung aller relevanten Akteure und lassen das Kommunalparlament hierüber beschließen. So gewährleisten sie eine klare politische Verbindlichkeit und Verantwortung.
- Integration wird als gesamtkommunale und ressortübergreifende Aufgabe in der Kommunalpolitik verankert und zwar unter Mitwirkung der politischen Gremien und der Verwaltung (Positionierung der Gemeinde und der Kommunalverwaltung, unter Einbezug von Migrantenvertretungen); die Koordinierung durch eine zentrale Stelle wird sichergestellt.
- Kommunalpolitisch legitimierte Gesamtkonzepte enthalten kurz-, mittel- und langfristige Zielsetzungen – in Abhängigkeit von den örtlichen Gegebenheiten und den sozialräumlichen Anforderungen – sowie ein strategisches Konzept zur Umsetzung mit entsprechender Ressourcenausstattung. Integrationsorientierte Maßnahmen werden in allen relevanten Handlungsfeldern durchgeführt.
- Integrationskonzepte sollten eine Situationsanalyse/Bestandsaufnahme, die Bestimmung und Definition von Integrationszielen und Leitlinien, die dafür erforderlichen Instrumente sowie Maßnahmen zur Erfolgskontrolle enthalten. Die Aufstellung von kommunalen Integrationskonzepten soll einer koordinierten Bestandsaufnahme vor Ort dienen und damit einen Überblick über den Stand der eigenen Integrationspolitik ermöglichen. Konzepte, Strategien und Maßnahmen berücksichtigen die lokalen Gegebenheiten.
- Das bürgerschaftliche Engagement hat große Bedeutung für die Integration von Zuwanderern. Es wird unterstützt mit dem Ziel einer verstärkten Beteiligung der Vertreter der Migrantinnen und Migranten und der einheimischen Bevölkerung an der Entwicklung und Durchführung von Maßnahmen und Integrationskonzepten.
- Alle relevanten Akteure (Verwaltung, Politik, Migranten etc.) werden in die kommunale Netzwerkarbeit eingebunden; eine Vernetzung erfolgt z. B. durch Anlaufstellen bei den Trägern, Beratungsstellen, Integrationskonferenzen.
- Die Erhöhung des Migrantenanteils stärkt die interkulturelle Kompetenz der Verwaltung. Zugleich unterstützen Kommunalpolitik und Verwaltung als Arbeitgeber direkt die Integration der Zuwanderer in den Arbeitsmarkt und setzen ein Zeichen für

die lokale Wirtschaft und ein positives Signal für die Integrationsbereitschaft der Migrantinnen und Migranten.

- Durch interkulturelle Schulung des Personals werden Zugangsbarrieren für Migrantinnen und Migranten in der Verwaltung und bei der Inanspruchnahme von Dienstleistungen und Angeboten abgebaut.

der nichtstaatlichen Institutionen und Organisationen sowie der Privatwirtschaft

- Bereitschaft der Bevölkerung vor Ort, sich für die spezifischen Probleme von Zuwanderern zu sensibilisieren und kulturelle Vielfalt zu akzeptieren.
- Beteiligung der Privatwirtschaft, von Migrantenorganisationen, Religionsgemeinschaften, Vereinen, Wohlfahrtsverbänden, Migrantinnen und Migranten und der einheimischen Bevölkerung an der Entwicklung und Durchführung von Integrationskonzepten und Integrationsmaßnahmen.
- Unternehmen, Vereine, Verbände und andere Institutionen stellen vermehrt Migrantinnen und Migranten ein und qualifizieren ihre Leistungen und Angebote durch interkulturelle Schulung ihres Personals.

Die Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege (BAGFW) hat nach Abschluss der Arbeiten an diesem Bericht unter anderem folgende Selbstverpflichtungen nachträglich eingebracht:

- Die Verbände der BAGFW beteiligen sich aktiv an einer stärkeren Zusammenarbeit und Vernetzung der verschiedenen Akteure vor Ort durch Koordination und Mitwirkung an Netzwerken, Runden Tischen und kommunalen Gremien.

- Die Verbände der BAGFW arbeiten darauf hin, durch interkulturelle Öffnung der Einrichtungen und Dienste in ihrer Trägerschaft, Angebote konsequent auf die Bedarfe von Migrantinnen und Migranten auszurichten.
- Die Verbände der BAGFW unterstützen die Integration vor Ort durch ihre gemeinwesenorientierten Ansätze und Maßnahmen.
- Die Verbände der BAGFW tragen aktiv dazu bei, die Öffentlichkeit für die spezifischen Probleme der Migrantinnen und Migranten zu sensibilisieren und kulturelle Vielfalt als Bereicherung zu vermitteln.
- Die Verbände der BAGFW stellen der kommunalen Verwaltung sowie anderen Institutionen und Organisationen ihre Erfahrung bei der Gestaltung von Prozessen der interkulturellen Öffnung zur Verfügung. Die Verbände der BAGFW verpflichten sich zur aktiven Mitarbeit an kommunalen Integrationskonzepten und beteiligen sich aktiv an der Entwicklung kommunaler Integrationsleitbilder.

Die Nachhaltigkeit von Integrationsmaßnahmen wird insbesondere durch Institutionalisierung und Verstetigung von geförderten Integrationsprojekten sichergestellt; Maßnahmen, die sich in Projekten bewährt haben, werden in die Regelstrukturen überführt. Eine vertikale Vernetzung und Verzahnung zwischen den Beteiligten der verschiedenen Ebenen ist anzustreben.

2. Themenschwerpunkt 2: Wohnen und Wohnumfeld im Quartier

2.1. Bestandsaufnahme

Das Wohnumfeld hat eine zentrale Funktion im Integrationsprozess. Es ist Lebensmittelpunkt und wichtiges Kontaktfeld für die Zuwanderer und die einheimische Bevölkerung. Vor allem Kinder und Jugendliche sowie die nicht erwerbstätigen Erwachsenen verbringen einen großen Teil ihrer Zeit im Wohnquartier. Die Gestaltung des Wohnumfeldes und des öffentlichen Raumes sowie die öffentlichen und privaten Infrastrukturangebote sind daher wichtige

Rahmenbedingungen für das soziale Zusammenleben und die Chancen der Integration vor Ort.

Leitbild für die Stadtteil- und Quartiersentwicklung ist die Schaffung und Sicherung sozial und ethnisch gemischter Quartiere. In der Realität der Städte und Gemeinden gibt es allerdings auch sozialräumliche Segregation, die sich vielerorts nur begrenzt beeinflussen und verändern lassen wird; insoweit muss „Integration trotz Segregation“ erfolgen. Sozialräumliche Segregation ist durch ethnische und soziale Faktoren bedingt. So sind Migrantinnen und Migranten mit geringem Einkommen auf Wohnungen des unteren Preissegments angewiesen, die sich in bestimmten Quartieren – etwa innerstädtischen Alt-

baugelassen und Sozialwohnungen stark verdichteter Großsiedlungen der 1960er und 1970er Jahre – konzentrieren. Zugleich besteht bei einem Teil der Zuwanderer der Wunsch, in einer vertrauten ethnischen Umgebung zu leben, um bestehende Netzwerke und Hilfestellungen der bereits seit längerem dort lebenden Migrantinnen und Migranten nutzen zu können. Diese freiwillige Segregation kann dazu führen, den Beginn des Integrationsprozesses zu erleichtern und Konflikte zwischen unterschiedlichen Kulturen und Lebensstilen zu verhindern. Sofern Abschottungstendenzen gegenüber der Aufnahmegesellschaft bestehen, die die Entwicklung von Parallelstrukturen mit einer Verfestigung von Verhaltensweisen aus den Herkunftsländern – etwa im Hinblick auf die Rolle von Frauen und Mädchen – zur Folge haben und so die Integration erschweren, sind sie abzulehnen.

Besonderer Handlungsbedarf besteht in den Stadtteilen, in denen sich sozioökonomische Benachteiligungen wie Arbeitslosigkeit, niedriges Einkommen, geringer Bildungsstand – z. B. fehlende Schul- und Bildungsabschlüsse von Jugendlichen – und damit geringe Chancen vieler Quartiersbewohner am Arbeitsmarkt mit Problemen des Zusammenlebens verschiedener Bevölkerungsgruppen überlagern. Dem gesellschaftlichen und ökonomischen Strukturwandel folgen Leerstände von Wohn- und Geschäftsräumen, bauliche Mängel und Vandalismusschäden. Negative Entwicklungstendenzen werden durch den Wegzug besser situierter und integrierter Bewohner verstärkt. Ein schlechtes Erscheinungsbild des Wohnumfeldes führt zu einem negativen Image nach innen und außen. Dies erschwert die Entwicklung einer persönlichen Verortung und Identifikation der Bewohner mit ihrem Wohn- und Lebensumfeld und damit die Integration vor Ort.

2.2. Zielbestimmungen

- Die Integration von Zuwanderern muss bei der Erarbeitung, Fortschreibung und Umsetzung von Stadt- und Stadtteilentwicklungskonzepten einen hohen Stellenwert haben.
- Integrierte fachübergreifende Handlungskonzepte verlangen das Zusammenwirken aller Akteure. Die Partizipation der Migrantinnen und Migranten im Prozess der Stadtgestaltung und des Stadtbaus muss intensiviert werden, um eine Identifikation mit der Gemeinde und dem Wohnumfeld zu erreichen und die Übernahme von Verantwortung zu fördern.
- Am Leitbild einer sozialen und ethnischen Mischung der Bewohner im Quartier ist festzuhalten; einer Abschottung zwischen verschiedenen Bevölkerungsgruppen und einer sozialräumlichen

Konzentration von Armutsbevölkerung und zugewanderter Bevölkerung ist entgegenzuwirken.

- Benachteiligte Quartiere mit Defiziten im baulichen Bestand und in der infrastrukturellen Ausstattung müssen durch gezielte Maßnahmen zur Verbesserung der Wohn- und Wohnumfeldbedingungen stabilisiert und attraktiver gemacht werden, auch um sozioökonomisch besser gestellte Bewohner im Quartier zu halten und Bürger aus anderen Stadtteilen zum Umzug in das Quartier zu motivieren. Die Aufwertung von Quartieren darf allerdings nicht zu sozialer Verdrängung führen.
- Das Sicherheitsempfinden im Wohnquartier ist ein bedeutender Faktor im Zusammenleben. Seine Beeinträchtigung kann bei den Quartiersbewohnern Ängste wecken, die auf „Fremde“ projiziert werden und integrationshemmend wirken. Die Sicherheit im Quartier ist daher zu erhöhen und das Sicherheitsgefühl der Bewohner zu stärken.
- Integration erfordert gleichberechtigte Teilhabe aller Bürger. Wichtige Voraussetzung für wirksame Maßnahmen der Quartiersentwicklung und ihre dauerhafte Verstetigung ist das Zusammenwirken aller Beteiligten, um die finanziellen und personellen Potenziale im Quartier für gemeinsame Ziele zu aktivieren und zu bündeln. Die Maßnahmen sind unter Beteiligung der Quartiersbewohner und entsprechend ihren Bedürfnissen zu planen und umzusetzen.
- Nachbarschaftliche Kontakte, gemeinschaftliche Aktivitäten und Initiativen sind Voraussetzungen für die Schaffung und dauerhafte Stabilisierung von sozialen Netzen als Grundlage für eine positive Stadtteilentwicklung und das Gemeinschaftsgefühl der Bürger. Zuwanderer und einheimische Bevölkerung sind in gleicher Weise zu nachbarschaftlichem Miteinander und bürgerschaftlichem Engagement gefordert.

2.3. Empfehlungen für Maßnahmen (geplante und zugesagte)/Selbstverpflichtungen/Prüfaufträge

der Bundesregierung (bzw. in der Regelungszuständigkeit des Bundes)

- Ein wichtiges Handlungsinstrument ist das Programm „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – Soziale Stadt“, in dem bundesweit bereits 450 Quartiere in fast 300 Gemeinden gefördert werden. In einem integrierten Handlungsansatz werden Maßnahmen verschiedener Politikfelder, vor allem der Wohnungs-, Wirtschafts-, Infrastruktur-, Arbeitsmarkt-, Bildungs- und Sozialpolitik,

zusammengeführt und auf örtlicher Ebene gebündelt. Dieser Prozess wird durch ein aktives Quartiersmanagement koordiniert und begleitet.

Die Bundesfinanzhilfen für das Programm sollen fortgeführt und auf dem derzeitigen Niveau verstetigt werden. Die Bündelung mit anderen Fachpolitiken und den Programmen anderer Ressorts soll auch auf Bundesebene verstärkt werden.

der Länder und Kommunen (bzw. in der Regelungs- zuständigkeit von Ländern und Kommunen)

- Zur integrierten Entwicklung der Stadtteile als gemischte Wohn-, Wirtschafts- und Lebensbereiche werden fachübergreifende Handlungskonzepte unter Zusammenwirken aller Akteure – bei gleichberechtigter Teilhabe von Migrantinnen und Migranten – aufgestellt und umgesetzt.
- In benachteiligten Stadtquartieren werden die Handlungsmöglichkeiten des Programms „Soziale Stadt“ für die Integration von Zuwanderern genutzt. Ein aktives und aktivierendes Quartiersmanagement unterstützt die Integrationsprozesse. Zur Komplementierung der Bundesmittel werden Mittel der EU, Länder und Gemeinden eingesetzt.
- Für eine angemessene Wohnraumversorgung aller Bürger werden kommunale Wohnraumversorgungskonzepte entwickelt. Auf dieser Grundlage und in Kooperation von Kommunen und Wohnungswirtschaft kann eine Belegungssteuerung erfolgen; Voraussetzung dafür ist die Verfügbarkeit von kommunalen Wohnungsbeständen und Sozialwohnraum mit Belegungsrechten. Belegungsstrategien zur sozialen und ethnischen Mischung dürfen aber nicht zu Diskriminierungen ethnischer Gruppen führen.
- Eine Aufwertung der Quartiere zur Steigerung der Wohnqualität erfolgt durch
 - die Schaffung und Sicherung von – preisgünstigem wie höherwertigem – bedarfsgerechtem Wohnraum,
 - die Verbesserung der baulichen und sozialen Infrastruktur,
 - die Bereitstellung von Grünflächen und Freiräumen im Wohnumfeld, um die Möglichkeiten zur Freizeitgestaltung für alle Generationen und zur Begegnung und Kommunikation in der Nachbarschaft zu erweitern,
 - die Bereitstellung von Flächen für Kleingärten durch die Kommune,
 - Angebote an wohnortnahen Spiel- und Sportstätten sowie alters- und geschlechtsgerechte

Freizeitanlagen für Kinder und Jugendliche, die auch Räume zur eigenen Gestaltung bieten,

- die Bereitstellung von Räumlichkeiten für gemeinsame Aktivitäten und Veranstaltungen, um zusätzliche Orte der Begegnung zu schaffen; interkulturelle Begegnungsstätten mit Betreuungs- und Beratungsangebot sollen als multifunktionale Versammlungs- und Begegnungsräume in Stadtteilhäusern, Bürgerhäusern oder Stadtteilschulen mit Bildungs- und Freizeitangeboten allen Quartiersbewohnern – generationen- und ethnienübergreifend – zur Nutzung offen stehen; dabei sollen gesonderte Veranstaltungen für einzelne Personengruppen, etwa spezielle Kursangebote für Frauen und Mädchen, ermöglicht werden,
- eine ausreichende und dauerhafte Personalausstattung für qualifizierte Bildungs- und Freizeitangebote im Quartier.
- Sicherheit und Sicherheitsgefühl werden durch bauliche Maßnahmen, etwa die Verbesserung der Beleuchtung und die Beseitigung von Sichthindernissen sowie die bauliche Abgrenzung des privaten, halböffentlichen und öffentlichen Raumes erhöht; dem dient auch eine deutlichere Präsenz von Polizei, Streetworkern oder Sozialarbeitern im Quartier und die Einrichtung von Präventionsräten als örtliche Ansprechpartner („Stadtteilläufer“). Dabei ist eine Stigmatisierung einzelner ethnischer Gruppen zu vermeiden.
- Migrantinnen und Migranten sollen verstärkt in politische Gremien (z. B. Ortsbeiräte) aufgenommen werden.
- Die Motivation zu bürgerschaftlichem Engagement und für Ehrenämter wird gestärkt, z. B. durch besondere öffentliche Anerkennung.
- Zur Verbesserung des Images der Quartiere nach innen und außen findet eine gezielte Öffentlichkeitsarbeit statt.

der nichtstaatlichen Institutionen und Organisationen sowie der Privatwirtschaft

- Vor Ort tätige Vereine (z. B. Sportvereine, Kleingartenvereine, Freiwillige Feuerwehr) unterstützen das soziale Zusammenleben im Quartier durch die gemeinsamen Aktivitäten von einheimischer Bevölkerung und Zuwanderern. Ihre Beiträge sind vor allem

- die Bereitstellung von wohnortnahen Spiel- und Sportstätten, Kleingärten und anderen Freiräumen zur Freizeitgestaltung,
 - die Bereitstellung von Versamlungs- und Begegnungsräumen und anderen Räumlichkeiten z. B. für Bildungs- und Freizeitangebote und für Veranstaltungen der Quartiersbewohner,
 - die Organisation gemeinsamer Aktivitäten im Verein und im Quartier.
- Migrantenorganisationen und -vereine übernehmen darüber hinaus eine wichtige Funktion als Ansprechpartner und Moderatoren in der Quartiersarbeit. Gleiches gilt für die Kirchen und Religionsgemeinschaften.
 - Kirchengemeinden sowie deutsche und ausländische Kulturvereine, die Infrastruktur (z. B. Räumlichkeiten) für die Migrantenarbeit anbieten können, sollen dabei unterstützt werden, ihre Integrationsarbeit zusammen mit den kommunalen Stellen zu planen und durchzuführen.
 - Maßnahmen zur Aufwertung des Wohnumfelds und zur Verbesserung der Identifikation der Bewohner mit dem Wohnquartier, aber z. B. auch zur Betreuung von Kindern und Jugendlichen in der Freizeit, brauchen die Unterstützung engagierter Bürgerinnen und Bürger im Rahmen ehrenamtlicher Tätigkeiten, Partnerschaften und Patenschaften, die die Arbeit professioneller Kräfte ergänzen.
 - „Integrationslotsen“ wirken als Vermittler und Multiplikatoren, auch im Bereich der Konfliktlösung und der Konfliktprävention; viele Nachbarschaftskonflikte können durch Mediation gelöst werden. Hier kommt insbesondere auch den Migrantinnen und Migranten eine wichtige Rolle zu. Dabei müssen die Potenziale von Frauen verstärkt einbezogen werden, die vielfach den Zusammenhalt von Familienverbänden stabilisieren und wesentlich die Erziehung der Kinder beeinflussen (z. B. Projekt „Stadtteilmütter“).
 - Die Wohnungswirtschaft unterstützt die Integration von Zuwanderern durch Maßnahmen zur
 - Instandhaltung und Modernisierung der Wohnungsbestände,
 - Gestaltung der Freiräume einschließlich der Grün- und Freiflächen sowie Bereitstellung von Gärten für die Bewohner,
 - Bereitstellung von Gemeinschaftsräumen,
 - Verbesserung der Sicherheit und Stärkung des Sicherheitsgefühls der Bewohner, z. B. durch den Einsatz von Conciergen/Hausbetreuern,
 - Erweiterung der Möglichkeiten zum Erwerb von Genossenschaftsanteilen und von Wohneigentum durch die Bewohner, um deren Interesse an der Qualität der Wohnungsbestände und des Wohnumfeldes zu stärken. Medien, Verbände, Vereine und Privatwirtschaft tragen durch gezielte Öffentlichkeitsarbeit (Darstellung der Potenziale des Quartiers z. B. in Restaurantführern oder Kunstführern) zur Verbesserung des Quartiersimage nach innen und außen bei.
 - Alle Organisationen sollten zur interkulturellen Öffnung bereit sein und vermehrt Personen mit unterschiedlichem ethnischen Hintergrund als Mitglieder aufnehmen und in höhere Funktionen berufen.

Die Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege (BAGFW) hat nach Abschluss der Arbeiten an diesem Bericht folgende Selbstverpflichtungen nachträglich eingebracht:

- Die Verbände der BAGFW fungieren mit ihrer sozialräumlichen (Projekt-)Arbeit und durch Patenschaftsprojekte als Ansprechpartner und Moderatoren in der Quartiersarbeit.
- Die Verbände der BAGFW setzen sich durch ihre Dienste und Einrichtungen für Chancengleichheit und für den Abbau ausgrenzender Strukturen vor Ort ein.
- Die Verbände der BAGFW sichern zu, dass ihre Migrationsdienste als Ansprechpartner für Migrantinnen und Migranten und Institutionen zur Verfügung stehen. Die Verbände organisieren notwendige Aushandlungsprozesse (Mediation) grundsätzlich auf gleicher Augenhöhe.
- Die Verbände der BAGFW streben eine sozialräumliche Vernetzung ihrer Dienste und Maßnahmen an und sorgen im Rahmen ihrer interkulturellen Öffnung für bedarfsgerechte Angebote für Migrantinnen und Migranten. Dies gilt für das gesamte Spektrum sozialer Dienstleistungen, die von den Verbänden vor Ort betrieben und organisiert werden.
- Die Verbände der BAGFW sichern ihre Beteiligung an der Entwicklung zivilgesellschaftlicher Strukturen vor Ort zu. Dabei werden sie verstärkt das bürgerschaftliche Engagement von und für Migranten unterstützen.

3. Themenschwerpunkt 3: Schule und Bildung im Quartier

3.1. Bestandsaufnahme

Bildung ist ein wesentliches Kriterium für die Integration von Zuwanderern. In Stadtteilen mit einem hohen Anteil von Haushalten mit niedrigem Sozialstatus, meist auch mit hohem Zuwandereranteil, liegen die Schul- und Bildungserfolge von Kindern und Jugendlichen zumeist unter dem gesamtstädtischen Durchschnitt. Die Ursachen sind – neben sozialen Problemlagen – häufig mangelnde Sprachkompetenzen, unzureichende häusliche Versorgungsstrukturen und fehlende Unterstützung in schulischen Belangen seitens des Elternhauses. Geringe Bildung aber bedeutet Benachteiligung hinsichtlich sozialer und kultureller Integration sowie der späteren Berufs- und Beschäftigungschancen. Geringe Bildungserfolge und unzureichende Schulangebote führen dazu, dass sozio-ökonomisch besser gestellte Familien aus solchen Stadtteilen auch deshalb wegziehen, weil sie ihren Kindern bessere schulische und berufliche Perspektiven ermöglichen wollen. Die Folge ist ein weiterer Anstieg des Anteils von Kindern aus sozial schwachen Familien und des Migrantenteils in Kindergärten und Schulen der benachteiligten Stadtquartiere.

Der soziale Nahraum hat für das Aufwachsen von Kindern und Jugendlichen große Bedeutung. Die Attraktivität von Stadtteilen für eine sozial gemischte Bevölkerung hängt somit auch eng mit guten Bildungschancen vor Ort zusammen. So fällt neben den Kindergärten den Schulen eine wesentliche Integrationsaufgabe zu. Gerade die Qualität der Bildungseinrichtungen im Quartier entscheidet darüber, welche sozialen Aufstiegs- und Teilhabechancen sich den Kindern und Jugendlichen des Stadtteils künftig eröffnen. Neben anderen lokalen Dauereinrichtungen und Regelstrukturen der öffentlichen und privaten Träger bieten vor allem die Schulen potenzielle Kommunikationsschienen für den interkulturellen Dialog. Besser als andere Einrichtungen können sie Kinder und Jugendliche sowie deren Eltern zudem unabhängig von der ethnischen oder sozialen Zugehörigkeit und von der religiösen oder konfessionellen Orientierung der Familien erreichen.

3.2. Zielbestimmungen

- Bildungsangebote müssen in benachteiligten Stadtquartieren gezielt verbessert werden, bereits beginnend mit frühkindlicher Förderung, insbesondere im Kindergarten und in der Vorschule. Dies betrifft die materielle und personelle Ausstattung wie auch die Unterrichtsqualität.

- Erforderlich sind sowohl eine individuelle Förderung der Schüler als auch ein verstärkter Einbezug der Eltern und eine verbesserte Elternbildung.
- Schulen und Kindergärten müssen sich vom Lehr- zum Lebensort entwickeln und Beziehungen zum Umfeld, d. h. zum Stadtteil und seinen Institutionen und Einrichtungen, herstellen.
- Durch Öffnung von Schulen und Kindertagesstätten zum Quartier („Stadtteilschulen“ und „Stadtteil-Kitas“) entstehen neue Bildungsorte, die zugleich als Orte der Freizeitgestaltung und als interkulturelle Begegnungsstätten Integration fördern können.
- Im Quartier sollten alle Schulformen vertreten sein, Schulschließungen soweit möglich vermieden werden.
- Die interkulturelle Orientierung von Schulen und anderen Bildungseinrichtungen ist zu verbessern. Sie sollen Respekt vor allen Herkunftsländern und Kulturen vermitteln. Dies erfordert die verstärkte Einstellung von Migrantinnen und Migranten sowie die interkulturelle Schulung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter.
- Auch die Träger der Weiterbildung, wie z. B. Volkshochschulen, können einen wichtigen Beitrag zur Verstärkung der Bildungsangebote im Stadtteil leisten.
- Eine vertikale Vernetzung zwischen Land und Kommunen ist zur Verbesserung des Schulerfolgs von Migrantinnen und Migranten zu optimieren.

3.3. Empfehlungen für Maßnahmen (geplante und zugesagte)/Selbstverpflichtungen/Prüfaufträge

der Bundesregierung (bzw. in der Regelungszuständigkeit des Bundes)

- Das Programm „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – Soziale Stadt“ schließt auch Maßnahmen im Bereich von Schule und Bildung im Quartier ein. Neben baulich-investiven Maßnahmen in Bildungseinrichtungen können ergänzend beispielsweise auch Prozesse der interkulturellen Moderation in Schulen mit hohem Migrantenteil bei interkulturellen Konflikten unterstützt werden. Das Quartiersmanagement hat dabei eine wichtige Funktion. Die Bundesfinanzhilfen für das Programm sollen fortgeführt und auf dem derzeitigen Niveau verstetigt werden. Die seit 2006 bestehende Möglichkeit,

die Mittel im Rahmen von Modellvorhaben u. a. auch für Maßnahmen der Jugend- und Bildungspolitik (etwa zur Verbesserung von Schul- und Bildungsabschlüssen oder zur Betreuung von Jugendlichen in der Freizeit) einzusetzen, soll erweitert werden, auch um eine verstärkte Bündelung mit anderen Fachpolitiken zu erreichen.

- Der Bund plant mit den Ländern und Kommunen einen Investitionspakt, durch den u. a. Schulen und Kindertagesstätten in städtischen Problemlagen zu Stadtteilschulen und Quartierskindergärten umgebaut werden können.

der Länder und Kommunen (bzw. in der Regelungs- zuständigkeit von Ländern und Kommunen)

- In benachteiligten Stadtquartieren werden die Handlungsmöglichkeiten des Programms „Soziale Stadt“, insbesondere auch die erweiterten Fördermöglichkeiten im Rahmen von Modellvorhaben, für die Integration von Zuwanderern genutzt. Zur Komplementierung der Bundesmittel werden Mittel der EU, Länder und Gemeinden eingesetzt.
- Die materielle und personelle Ausstattung von Bildungseinrichtungen mit einem überdurchschnittlichen Anteil an Kindern und Jugendlichen aus Zuwandererfamilien wird gezielt verbessert.
- Eine ausreichende Sprachförderung wird für alle Kinder – mit oder ohne Migrationshintergrund – bereits ab dem Kindergarten sicher gestellt. Bei ausreichender Nachfrage wird das Erlernen der Muttersprachen als 2. Fremdsprache angeboten. Mehrsprachige Schulangebote und interkulturelle Schulen werden unterstützt.
- Es werden Gesamtkonzepte für ganztägige Bildung (Ganztagsschulen/Nachmittagsangebote) entwickelt, die sowohl die Unterstützung in schulischen Belangen (z. B. durch gezielten Förderunterricht und Hausaufgabenhilfe) als auch Angebote der Freizeitgestaltung umfassen.
- Eine individuelle Förderung von Kindern erfolgt auch durch ehrenamtliche Helfer (z. B. Lesepaten in der Grundschule, fächerbezogene Lernhilfen z. B. durch Studenten in der Sekundarstufe, Mentoren beim Übergang von der Schule in den Beruf).
- Eine verstärkte Elternbildung erfolgt u. a. durch Sprachförderkonzepte (z. B. Sprachkurse wie „Mama lernt Deutsch“) und die Ausweitung niedrigschwelliger Elternarbeit (z. B. Elterncafés). Durch Beratung werden Informationen über Handlungsmöglichkeiten und berufliche Perspektiven vermittelt. Bildungsferne von Eltern kann durch Angebote der Familien- und Elternbildung in der Nachbarschaft und durch gezielten Einsatz von Moderatoren, insbesondere auch Migrantinnen und Migranten, überwunden werden. Wohnungsnahe und zielgruppenspezifische Beratungsangebote (z. B. schulbegleitende Hilfen, mobile Sozialarbeit) werden ausgebaut.
- Schulen und Kindertagesstätten öffnen sich verstärkt in den Stadtteil: Sie stellen ihre Infrastruktur zur Verfügung und werden – auch in Zusammenarbeit mit anderen Akteuren im Quartier, z. B. Jugendeinrichtungen oder Sportvereinen – zum räumlichen Kristallisationspunkt für angebots- und einrichtungsübergreifende Begegnungsstätten. Sie sollten über ihre Rolle als Bildungseinrichtungen hinaus umfassender in örtliche Integrationskonzepte eingebunden und zu „Stadtteilschulen“ und „Stadtteil-Kitas“ entwickelt werden, um die Funktion von sozialen Einrichtungen im Quartier übernehmen zu können (z. B. als Familienzentren).
- Eine solche Öffnung der Schulen bedeutet aber auch eine Erweiterung des Aufgaben- und Kompetenzprofils der Schule, der Schulleitung und der Lehrerschaft, für die entsprechende Ressourcen wie Zeit, strategische Beratung und finanzielle Mittel erforderlich sind.
- Die Partnerschaft zwischen Schule und Quartiersmanagement wird intensiviert: Die Schule hat für das Quartiersmanagement als Kooperationspartner u. a. die wichtige Funktion eines Multiplikators (z. B. bei der Gewinnung von Eltern, Bewohnerinnen und Bewohnern, Schülerinnen und Schülern, bei der Unterstützung von nachbarschaftlichen Projekten und Aktionen, in der Teilnahme und Entwicklung der Stadtteilkultur). Das Quartiersmanagement kann die Schulen bei ihrer Zusammenarbeit im Stadtteil und somit bei ihren Bemühungen zur Öffnung hin zum Stadtteil unterstützen, u. a. bei der Einbeziehung außerschulischer Lernorte, der Nutzung außerschulischer Experten und Kompetenzen, der Entwicklung von Projekten mit Kooperationspartnern im Stadtteil (Ämtern, sozialen sowie Kinder- und Jugendhilfeeinrichtungen, Betrieben und anderen Institutionen).
- Die interkulturelle Kompetenz und damit die Unterrichtsqualität in Schulen mit hohem Migrantenanteil wird durch eine größere Zahl von Migrantinnen und Migranten in der Lehrerschaft sowie eine verstärkte Fortbildung und interkulturelle Schulung von Erziehern und Lehrern verbessert. Die interkulturelle Qualitätsentwicklung wird im Schulprofil und in den Curricula institutionell verankert.
- Zur Umsetzung dieser Ziele sind vorhandene finanzielle und personelle Ressourcen gezielt zu bündeln und zu nutzen. Dazu bedarf es einer noch stärkeren

Vernetzung der unterschiedlichen Politikfelder, die Kinder und Familien betreffen, insbesondere der Sozialpolitik, Familienpolitik, Bildungspolitik und Integrationspolitik.

- Die sozialräumliche Situation und die Entwicklung der Bildungserfolge in den einzelnen Stadtteilen werden Gegenstand einer Bildungsberichterstattung und Evaluation in den Gemeinden.

der nichtstaatlichen Institutionen und Organisationen sowie der Privatwirtschaft

- Migrantinnen und Migranten und ihre Organisationen, auch die Kirchen und Religionsgemeinschaften, übernehmen Multiplikatorfunktionen und unterstützen die Zusammenarbeit von Bildungseinrichtungen, Kindern und Jugendlichen und ihren Eltern im Quartier. Sie wirken als „Integrationslotsen“ und Moderatoren und vermitteln die Bedeutung von Bildung für die Zukunftschancen der Kinder.
- Migrantenorganisationen und Religionsgemeinschaften bieten Sprachunterricht in den jeweiligen Muttersprachen an.
- Migrantinnen und Migranten wirken vermehrt in den Elternvertretungen mit.

- Alle Quartiersbewohner sind zu ehrenamtlichen Engagement (z. B. als Lesepaten) gefordert.

Die Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege (BAGFW) hat nach Abschluss der Arbeiten an diesem Bericht folgende Selbstverpflichtungen nachträglich eingebracht:

- Die Verbände der BAGFW engagieren sich für die Bildung und Bildungschancen von Kindern mit Migrationshintergrund durch Förderung in Kindertagesstätten und mit ihren anderen familienunterstützenden Programmen.
- Die Verbände der BAGFW arbeiten in ihren Einrichtungen und Diensten darauf hin, dass eine gute Sprachförderung und die Unterstützung von Mehrsprachigkeit für alle Kinder bereits im Vorschulalter sichergestellt wird.
- Die Verbände der BAGFW fördern die interkulturelle Kompetenz ihrer Mitarbeiter und die interkulturelle Öffnung ihrer Dienste und Einrichtungen.
- Die Verbände der BAGFW sichern zu, dass sich ihre Migrationsdienste aktiv an der Begleitung von Bildungswegen von Neuzuwanderern beteiligen.

4. Themenschwerpunkt 4: Lokale Ökonomie

4.1. Bestandsaufnahme

Der Begriff „lokale Ökonomie“ umschreibt die auf die Entwicklung einer Kommune oder eines Stadtteils bezogenen wirtschaftlichen Aktivitäten. Ihnen kommt eine wachsende Bedeutung zu. Arbeitslosigkeit und Qualifikationsdefizite, der Rückgang lokaler Wirtschafts- und Versorgungsstrukturen sowie ein schrumpfendes Angebot an wohnortnahen Ausbildungs- und Arbeitsplätzen zählen zu den größten Problemen in benachteiligten Stadtquartieren. Folgen hoher Arbeitslosigkeit in diesen Gebieten sind Einkommens- und Kaufkraftverluste der Quartiersbevölkerung, die ihrerseits die wirtschaftliche Entwicklung der Betriebe und Unternehmen im Stadtteil gefährden. Dies wirkt sich wiederum negativ auf die Attraktivität des Quartiers aus und verstärkt einen sozialen Abwärtstrend.

Die lokalen Wirtschaftsstrukturen sind daher ein wichtiges Potenzial für eine Stabilisierung und Aufwertung des Quartiers. Insbesondere ethnische Unternehmen tragen häufig nicht nur als „Ergän-

zungs- und Nischenökonomie“ zur lokalen Versorgung bei; sie leisten auch einen spürbaren Beitrag zur Beschäftigung und sozialen Integration im Quartier. 2003 wurden ca. 280.000 ausländische Selbstständige in Deutschland gezählt, insgesamt waren über eine Million Menschen in ausländischen Unternehmen tätig. Läden und handwerkliche Kleinbetriebe sind Informationsbörsen; der Kontakt zu der – auch deutschen – Kundschaft sorgt für interkulturelle Begegnung. Die Potenziale von Migrantenbetrieben liegen vor allem in der Stärkung der lokalen Gewerbe- und Nahversorgungsstruktur, der Schaffung von Arbeits- und Ausbildungsplätzen, der Erweiterung des örtlichen Versorgungsangebots sowie der Nutzung andernfalls leerstehender Gewerberäume. Es bestehen aber auch Probleme: Die hohe Bereitschaft von Zuwanderern zur Selbstständigkeit resultiert zum Teil aus der Arbeitslosigkeit. Viele Kleinstbetriebe werden nur durch hohen persönlichen und familiären Einsatz bei niedrigen Einkünften erhalten. Es fehlt ihnen oft an Eigenkapitalausstattung, unabhängiger Beratung, Perspektiven für die wirtschaftliche Weiterentwicklung, Fortbildung und Ausbildungsbefähigung. Aufgrund dieser Probleme kommt es bei Kleinunternehmen von Zuwanderern zu hoher Fluktuation und häufigen Insolvenzen.

4.2 Zielbestimmungen

- Wirtschaftsförderung ist verstärkt sozialräumlich auszurichten, indem etwa in benachteiligten Stadtteilen die lokalen Geschäfts- und Gewerbestrukturen – einschließlich der ethnischen Ökonomie – gefördert und stabilisiert werden. Lokale/ethnische Ökonomie ist auch ein relevanter Faktor für die örtliche Wirtschaft und daher eine wichtige Aufgabe der Wirtschaftsförderung.
- Zur Schaffung zusätzlicher Arbeits- und Erwerbsmöglichkeiten im Quartier sind Existenzgründungen zu unterstützen und bestehende Betriebe zu stabilisieren. Dazu gehören auch eine bessere Risikoabsicherung, Hilfestellungen bei der Erstellung eines tragfähigen Businessplans und die Bereitstellung von Kleinkrediten für örtliche Kleinbetriebe.
- Maßnahmen der Beschäftigungspolitik, der Bildungs- und Ausbildungsförderung und der beruflichen Qualifizierung sind den lokalen Anforderungen entsprechend einzusetzen.
- Zur Förderung von Ausbildungsbereitschaft und der Ausbildungserlaubnis kleiner Unternehmen im Quartier sind spezielle (auch zielgruppenspezifische) Beratungsangebote und Unterstützungsmaßnahmen erforderlich. Bewährt haben sich Ausbildungsverbünde und externes Ausbildungsmanagement sowie das Modell des Ausbildungspaten, in dem erfahrene Ausbilder Betriebsinhaberinnen und -inhabern mit Migrationshintergrund beim Einstieg in die Erstausbildung beratend und unterstützend zur Seite stehen.
- Alle Wirtschaftsakteure sind in die Quartiersentwicklung einzubeziehen, beispielsweise durch Zusammenarbeit der örtlichen Unternehmen sowie der Agentur für Arbeit und der Kammern mit Schulen und Jugendeinrichtungen im Quartier.
- Betriebe der „sozialen Ökonomie“ sollten gezielt gestärkt werden; dies sind Betriebe, die vor allem lokal nachgefragte Dienstleistungen anbieten, die über den Markt und die öffentliche Hand nicht bereitgestellt werden können (z. B. hauswirtschaftliche Dienstleistungsagenturen, Schulküchen, Stadtteil- und Kulturcafés). Sie können die soziale und kulturelle Infrastruktur sowie das Angebot an Waren und an personen-, haushalts- und gemeinwesenbezogenen Dienstleistungen im Gebiet ergänzen. Auch sie können ein wichtiger Faktor im lokalen Ausbildungs- und Arbeitsplatzangebot sein.
- Zur erfolgreichen Umsetzung lokalökonomischer Ansätze sind quartiersbezogene Entwicklungskonzepte in gesamtkommunale und regionale Wirtschaftsstrategien einzubetten.

4.3. Empfehlungen für Maßnahmen (geplante und zugesagte)/Selbstverpflichtungen/Prüfaufträge

der Bundesregierung (bzw. in der Regelungszuständigkeit des Bundes)

- Die „Lokale Ökonomie“ ist eines der Handlungsfelder im Bund-Länder-Programm „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – Soziale Stadt“. Wichtige Programmziele liegen darin, im Rahmen integrierter quartiersbezogener Handlungskonzepte örtliche Unternehmen zu sichern und zu stärken, Existenzgründungen zu fördern, das Angebot lokaler Arbeits-, Beschäftigungs- und Ausbildungsmöglichkeiten auszubauen, Arbeitssuchende zu qualifizieren und deren Zugangschancen zum Arbeitsmarkt zu verbessern sowie entsprechende Beratungs- und Vermittlungsleistungen auch im Bereich der Ausbildung anzubieten. Dabei geht es um eine qualitativ neue Wirtschaftsförderung, die Dienstleistungen und Angebote räumlich differenziert anbietet und an den Bedürfnissen vor Ort ausrichtet. Das Programm soll daher fortgeführt und auf dem derzeitigen Niveau verstetigt werden.
- Die Bündelung mit Beschäftigungs- und Qualifizierungsprogrammen soll verstärkt werden, u. a. durch zusätzlichen Einsatz von Mitteln des Europäischen Sozialfonds in der neuen EU-Strukturfondsperiode 2007 bis 2013 (in der auslaufenden Periode erfolgt bereits eine Bündelung u. a. mit dem Programm des BMFSFJ „Lokales Kapital für soziale Zwecke – LOS“ und dem Sonderprogramm des BMVBS „Beschäftigung, Bildung und Teilhabe vor Ort“ in den Programmgebieten der Sozialen Stadt).
- Die Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) wird die Vergabe von Kleinkrediten zur Förderung lokaler Unternehmer und Existenzgründer und die Risikoabsicherung von kleinen Unternehmen (auch mit Inhaberinnen und Inhabern mit Migrationshintergrund) verstärken.

der Länder und Kommunen (bzw. in der Regelungszuständigkeit von Ländern und Kommunen)

- In benachteiligten Stadtquartieren werden die Handlungsmöglichkeiten des Programms „Soziale Stadt“, insbesondere auch die erweiterten Fördermöglichkeiten im Rahmen von Modellvorhaben, für die Integration von Zuwanderern genutzt. Zur Komplementierung der Bundesmittel werden Mittel der EU, der Länder und Gemeinden eingesetzt.
- Eine verstärkte Förderung der lokalen Ökonomie erfolgt durch die Bereitstellung von Finanzmitteln und personellen Ressourcen (auch von interkulturell geschultem Personal) zur Unterstützung örtlicher Unternehmen, die Förderung von

Neugründungen vor Ort, bedarfsgerechte Beratungsangebote (auch bei Existenzgründungen und der Beantragung von Fördermitteln, Vermittlung von Informationen (auch in anderen Sprachen), die Unterstützung der Netzwerkbildung in der lokalen Unternehmerschaft unter Einbeziehung wirtschaftsrelevanter Einrichtungen (Wirtschaftsförderung, Industrie- und Handelskammern und Handwerkskammern, Arbeitsamt) und die Übernahme von Kreditbürgschaften.

- Ergänzende Maßnahmen sind die zielgruppenspezifische Qualifizierung von Migrantinnen und Migranten, insbesondere ethnischen Existenzgründerinnen und -gründern, gezielte Information über Beratungs- und Fortbildungsangebote.
- Eine personen- und unternehmensorientierte Beschäftigungsförderung und Qualifizierung der Migrantinnen und Migranten hat zum Ziel, eine effektive und passgenaue Vermittlung in den Arbeitsmarkt zu ermöglichen.
- Die interkulturelle Kompetenz und damit die Beratungsqualität in der kommunalen Wirtschaftsförderung, den Arbeitsagenturen und den Arbeitsgemeinschaften zur Wahrnehmung der Aufgaben nach dem SGB II (ARGEN) wird verbessert.
- Eine Unterstützung der lokalen Ökonomie erfolgt im Hinblick auf die Schaffung von Ausbildungsplätzen auch durch Beratung und Qualifizierung von Unternehmern zur Erhöhung der Ausbildungsbereitschaft sowie die Initiierung und Unterstützung des Aufbaus lokaler Ausbildungsverbünde kleiner Unternehmen und den Aufbau von externem Ausbildungsmanagement.
- Lokale Netzwerke und Kooperationen, in denen sich vor Ort ansässige Unternehmen zusammenschließen (Unternehmerstammtisch, Werbegemeinschaften etc.), werden unterstützt.
- Zur Qualifizierung und Vermittlung von Jugendlichen in Praktika, Ausbildung und Arbeitsmarkt werden Netzwerke und Kooperationen zwischen Verwaltung, Schulen, Jugendeinrichtungen, örtlichen Gewerbetreibenden, Arbeitsagenturen, ARGEN und anderen Akteuren (z. B. Migrantenselbstorganisationen, ausländischen Unternehmensverbänden und Migrantenmedien) initiiert und unterstützt.

- Öffentlichkeitsarbeit dient der Imageverbesserung des Quartiers als Wirtschaftsstandort.
- Durch Aufbau einer Datenbank zur lokalen und ethnischen Ökonomie im Stadtteil werden die Informationsgrundlagen verbessert.
- Die Förderung der ethnischen Ökonomie wird in die kommunale Integrationspolitik eingebunden. Es erfolgt eine Abstimmung von Handlungsansätzen und ein Erfahrungsaustausch zwischen den relevanten kommunalen Verwaltungseinheiten, Kammern und Verbänden.

der nichtstaatlichen Institutionen und Organisationen sowie der Privatwirtschaft

- Kreditinstitute und Stiftungen: Gewährung von Kleinkrediten an lokale Betriebe; Sensibilisierung der Mitarbeiter für die Potenziale der ethnischen Ökonomie.
- Ausbildungsangebote durch die (ausländischen und deutschen) Unternehmen im Quartier.
- lokale Unternehmerschaft: Beteiligung an Netzwerken und Kooperationen.
- Wohnungsunternehmen: Bereitstellung von Gewerberäumen zu günstigen Konditionen, z. B. gezielt für Unternehmensgründer.
- Kammern: bedarfsgerechte, kultursensible Beratungsangebote (z. B. Existenzgründungsseminare, Beratung bei der Beantragung von Fördergeldern, Fortbildungsangebote).
- Integration ist ein wechselseitiger Prozess, d. h. die Integrationsbereitschaft der Zuwanderer und die Integrationsunterstützung der Aufnahmegesellschaft bedingen sich gegenseitig. So ist es auch erforderlich, dass Migrantinnen und Migranten bereit sind, Ausbildungs- und Qualifizierungsangebote anzunehmen und sich an Integrationsmaßnahmen zu beteiligen.

5. Themenschwerpunkt 5: Indikatoren, Monitoring, Evaluierung

5.1. Bestandsaufnahme

Integration ist ein individueller und subjektiver Prozess, der sich häufig über mehrere Generationen vollzieht. Gleichwohl lassen sich Erfolge kommunaler Integrationspolitik feststellen und bewerten. Für ein Integrationsmanagement sind Kriterien oberhalb der subjektiven Ebene erforderlich, anhand derer der Grad der Integration von Zuwanderern in einer Gesellschaft gemessen werden kann. Evaluierung und Monitoring sind wichtige Instrumente des Qualitätsmanagements und der Politiksteuerung. Mit ihnen können beispielsweise Transparenz und Öffentlichkeit über die komplexen Wirkungszusammenhänge und über Kosten und Nutzen von Integrationsmaßnahmen hergestellt werden. Sie tragen zu einer Qualifizierung von Strategien, Konzepten und Projekten bei, da in Evaluationsprozessen erkannte Fehlentwicklungen zu Umsteuerungen genutzt werden können. Gegenüber den eher anlass- und maßnahmenorientierten Vorgehensweisen früherer Jahre kann die Querschnittsaufgabe Integration durch regelmäßige Evaluierung und Fortschreibung von Konzepten und Maßnahmen, besonders mit Blick auf die Vielzahl beteiligter Akteure und eine um Effektivität bemühte Ausrichtung, besser bewältigt werden. Deshalb sollten Monitoring und Evaluierung als ein integraler und aktiver Bestandteil von Integrationskonzepten etabliert werden.

Die Steuerung der Integrationsarbeit benötigt über die Indikatoren und Kennzahlen hinaus qualifizierte Daten. In der Kommunalstatistik und der amtlichen Statistik wurde vor 2005 nur zwischen Deutschen und Ausländern unterschieden. Eine alleinige Unterscheidung nach der Staatsangehörigkeit wird der zunehmenden Heterogenität der Personen mit bzw. ohne deutsche Staatsangehörigkeit aber nicht gerecht. So sind viele Deutsche im Ausland geboren und als (Spät-)Aussiedler nach Deutschland zugewandert. Eine zunehmende Anzahl von Personen wurde im Ausland geboren und hat das Recht auf Einbürgerung in Anspruch genommen. Auf der anderen Seite leben viele Menschen als Ausländer in Deutschland, die hier geboren wurden und keine eigenen Migrationserfahrungen haben. Erst mit dem Mikrozensus 2005 erhebt das Statistische Bundesamt Daten zu Personen mit Migrationshintergrund; dazu zählen Ausländer, Zugewanderte, Eingebürgerte und deren Nachkommen.

5.2. Zielbestimmungen

- Im Rahmen von Integrationskonzepten sollte in den Kommunen ein System zur laufenden Beobachtung (Monitoring) entwickelt und verstetigt werden: Gegenstand von Monitoringsystemen ist die Messung des Standes der Integration durch Angleichung der Chancen resp. der Lebensverhältnisse in definierten Sektoren (z. B. Bildung, Arbeit, Wohnen) zwischen Aufnahmegesellschaft und Zuwanderern.
- Das Monitoring erfolgt mit Hilfe von einheitlich definierten statistischen Kennzahlen, die über den Stand der Integration in die jeweilige Aufnahme- bzw. Stadtgesellschaft Auskunft geben. Darüber hinaus kann das Monitoring zur Messung der Erreichung integrationspolitischer Ziele, zur Qualitätsverbesserung bestehender und neuer Integrationsmaßnahmen sowie für einen effizienten Einsatz von Ressourcen genutzt werden.
- Daten zur Gruppe der Menschen mit Migrationshintergrund sind flächendeckend zu erheben und bereit zu stellen. Die Indikatoren sind so auszuwählen, dass die Datengrundlage mit vertretbarem zusätzlichem Aufwand hergestellt werden kann.
- Am Beginn einer strategischen Ausrichtung von Integrationsarbeit steht die Analyse der Ausgangslage bzw. der historischen Entwicklung. Diese sollte unter Verwendung derselben Indikatoren oder Kennzahlen erhoben werden, die auch für die Formulierung von Zielen bedeutsam sind.
- Bei der Auswertung erhobener Daten sind Stigmatisierungen zu vermeiden; z. B. sind soziale Problemlagen nicht zwangsläufig als migrantenspezifisch zu betrachten. Zudem ist ein Migrationshintergrund nicht per se ein Merkmal, das einen Bedarf an Unterstützungsleistungen signalisiert. Zuwandererquoten sind daher nur in Verbindung mit anderen Indikatoren (z. B. Bildungserfolge) aussagefähig.

5.3. Empfehlungen für Maßnahmen (geplante und zugesagte)/Selbstverpflichtungen/Prüfaufträge

der Bundesregierung (bzw. in der Regelungszuständigkeit des Bundes)

- Erhebung von Daten zur Gruppe der Menschen mit Migrationshintergrund (Zensus 2010).
- Im Rahmen des Programms „Soziale Stadt“ sollen Monitoring und Evaluation als feste Bestandteile des förderfähigen Stadtteilentwicklungskonzepts auch im Hinblick auf Integrationsmaßnahmen verankert werden. Der Erfahrungsaustausch – u. a. über die Transferstelle – über Monitoring und Evaluation wird verstärkt.

der Länder und Kommunen (bzw. in der Regelungszuständigkeit von Ländern und Kommunen)

- Auf Basis eines gesamtstädtischen statistischen Informationssystems, mit dem Aussagen zur Entwicklung in Gebieten, zum Vergleich von Entwicklungen in verschiedenen Gebieten und zum Vergleich einzelner Gebiete mit der Gesamtkommune getroffen werden können, wird ein kontinuierliches Berichtswesen aufgebaut.
- Im Rahmen des gesamtstädtischen Monitoring unterziehen die Kommunalpolitik und die Verwaltung die Wirkung der eingeschlagenen Integrationsstrategie und der jeweiligen Maßnahmen einer laufenden Untersuchung auf Erfolg und Misserfolg (z. B. bei Programmen zur Steigerung der Sprachkompetenz von Aussiedlern).
- Controlling unterstützt das Integrationsmanagement durch kontinuierliches Zusammenstellen aktueller Informationen über Bedarfe, Leistungen, Wirkungen und Ressourceneinsatz.
- Es werden Indikatoren als Hilfsmittel zur Beschreibung einer sozialen Realität auf einer objektiven Ebene ermittelt
 - zur Messbarkeit von gesellschaftspolitischen Zielen (wie z. B. soziale Sicherheit, Chancengleichheit, Wohlfahrt, Nachhaltigkeit, Integration) als (qualitative) Hilfsmittel zur Beschreibung der (sozialen) Realität (z. B. Schulabschlussquoten unterschiedlicher Bevölkerungsgruppen),

- zur Erfassung von kulturellen, ökonomischen und sozialen Potenzialen von Migrantinnen und Migranten.

- Die Ermittlung qualifizierter Daten und Kennzahlen erfolgt durch
 - Erhebung von Daten zur Gruppe der Menschen mit Migrationshintergrund insbesondere durch Einwohnermeldeämter,
 - Weiterentwicklung der Statistiken hinsichtlich der sozialräumlichen Erhebungen (auch in kleinen kreisangehörigen Gemeinden) über Menschen mit Migrationshintergrund entsprechend dem Mikrozensus 2005,
 - Erweiterung von Datengrundlagen durch kommunale Bürgerumfragen, in denen der Migrationshintergrund der Befragten erhoben wird; ferner können zusätzliche quantitative Daten erfasst werden, die für die Ausrichtung der Integrationspolitik bedeutsame Erkenntnisse liefern (z. B. Zufriedenheit mit der eigenen Situation, der Wohnsituation, der Lage auf dem Arbeitsmarkt, Einschätzung des sozialen Klimas in der Kommune, soziale Kontakte zwischen Aufnahmegesellschaft und Migrantengruppen, Akzeptanz von kommunaler Integrationspolitik und ihrer Umsetzung).
- Es werden Fortbildungsangebote im Bereich Evaluation/Monitoring auf kommunaler Ebene bereitgestellt.

der nichtstaatlichen Institutionen und Organisationen sowie der Privatwirtschaft

- Fortbildungsangebote im Bereich Evaluation/Monitoring durch wissenschaftliche Institute, Verbände
- Bereitstellung von Daten durch verschiedene Institutionen, z. B. die Kammern

Die Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege (BAGFW) hat nach Abschluss der Arbeiten an diesem Bericht folgende Selbstverpflichtung nachträglich eingebracht:

- Die Verbände der BAGFW nehmen am Monitoring teil, um die Zielerreichung der Integration zu überprüfen.

Mitglieder

Koordination: Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung	
Angelika Baestlein	Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung
Benjamin Bloch	Zentralwohlfahrtsstelle der Juden in Deutschland e. V.
Detlef Bröker	Bundesamt für Migration und Flüchtlinge
Ergun Can	Netzwerk türkeistämmiger MandatsträgerInnen
Hubert Deittert, MdB	Deutscher Bundestag
Jean Claude Diallo	Evangelischer Regionalverband Frankfurt am Main
Izabela Ebertowska	Polnischer Sozialrat e. V.
Dr. Christian Lieberknecht	Bundesverband deutscher Wohnungs- und Immobilienunternehmen e. V.
Erzbischof Feofan Galinskij	Russisch Orthodoxe Kirche in Deutschland
Thomas Hartmann	Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung
Dr. Christoph Hauschild	Bundesministerium des Innern
Erhard Heintze	Senat für Arbeit, Frauen, Gesundheit, Jugend und Soziales Bremen
Angelika von Heinz	Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend
Manfred Hugo	Landrat Landkreis Osnabrück
Dr. Andreas Kapphan	Arbeitsstab der Beauftragten der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration
Tayfun Keltek	Landesarbeitsgemeinschaft der kommunalen Migrantenvertretungen Nordrhein-Westfalen
Kristin Keßler	Wirtschaftsministerium des Landes Baden-Württemberg
Dr. Walter Kindermann	Sozialministerium des Landes Hessen
Roxana Kolenda	Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung
Gesine Kort-Weiher	Deutscher Städtetag
Christine Krieg	Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung
Christoph Kulenkampff	Schader-Stiftung

Michael Löher	Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge e. V.
Dr. Engelbert Lütke Daldrup	Staatssekretär im Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung
Erzpriester Apostolos Malamoussis	Griechisch-Orthodoxe Metropole von Deutschland
Ulrich Mohn	Deutscher Städte- und Gemeindebund
Nurten Özcelik	Integrationsrat der Stadt Herne
Rafet Öztürk	Türkisch-Islamische Union der Anstalt für Religion e. V.
Gari Pavkovic	Integrationsbeauftragter der Stadt Stuttgart
Dr. Franz-Georg Rips	Deutscher Mieterbund
Dr. Klaus Ritgen	Deutscher Landkreistag
Dr. Peter Runkel	Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung
Anton Rütten	Ministerium für Generationen, Familie, Frauen und Integration des Landes Nordrhein-Westfalen
Giacomo Santalucia	Comitato degli Italiani all'Estero, Saarbrücken und Deutsch-Italienisches Bildungs- und Kulturinstitut
Ulla-Kristina Schuleri-Hartje	Deutsches Institut für Urbanistik
Wolf Schulgen	Senatsverwaltung für Stadtentwicklung Berlin
Frank Schulze	Innenministerium Thüringen
Prof. Dr. Wendelin Strubelt	Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung
Susanne Tatje	Stadt Bielefeld, Demografische Entwicklungsplanung
Claudia Walther	Bertelsmann Stiftung
Petra Weis, MdB	Deutscher Bundestag
Bernhard Wellmann	Bürgermeister der Gemeinde Belm
Theresia Wunderlich	Deutscher Caritasverband e. V.
Kemal Yildirim	Demokratischer Unternehmerbund Baden-Württemberg
Oliver Zander	Hauptverband der Deutschen Bauindustrie e. V.



Themenfeld 6:

„Kultur und Integration“

Die Arbeitsgruppe Kultur und Integration konstituierte sich am 23. Oktober 2006 und schloss nach fünf Sitzungen ihre Beratungen am 14. März 2007 ab. Sie befasste sich im Schwerpunkt mit den Themen kulturelle Bildung, Kultureinrichtungen und Kulturpolitik und -verwaltung. Sie legt nachstehenden Abschlussbericht für den Nationalen Integrationsplan vor.

Themenfeld: „Kulturelle Pluralität leben – interkulturelle Kompetenz stärken“

Kultur ist eine wesentliche Grundlage unseres Zusammenlebens und verbindet Menschen verschiedener Herkunft. Deutschland ist eine europäisch gewachsene und über Jahrhunderte auch durch Migration geprägte Kulturnation. Ohne jahrhundertlange kulturelle Wechselwirkungen über staatliche Grenzen hinweg, ohne die stete Aneignung von ursprünglich fremden kulturellen Einflüssen wäre Europa in seiner Vielfalt und seinen gemeinsamen Werten nicht denkbar.

Die deutsche Gesellschaft steht vor einer Integrationsaufgabe, die die Kultur umfasst. Die Realität der Zuwanderungsgesellschaft ist auch eine kulturelle Herausforderung – Dialog ermöglicht Verständigung. Deshalb ist der angemessene Umgang mit kultureller Vielfalt eine notwendige Kompetenz für alle Teile der Gesellschaft. Integration beinhaltet die Bejahung kultureller Vielfalt. Erfolgreiche Integration setzt eine Kultur der Toleranz und des Miteinanders voraus, auf deren Grundlage Deutsche und Zuwanderer auf dem Boden unserer Verfassungswerte aufeinander

zu gehen. Integration bedeutet die Einbindung in das gesellschaftliche, wirtschaftliche, geistig-kulturelle und rechtliche Gefüge des Aufnahmelandes ohne Aufgabe der eigenen kulturellen Identität.

Bei der kulturellen Integration von Zuwanderern handelt es sich um einen *wechselseitigen Prozess*. Alle Teile der Gesellschaft sind gefordert, größere Bereitschaft zu kultureller Offenheit zu entwickeln. Voraussetzung dafür ist ein klares gesellschaftliches Leitbild, das die Bereitschaft zur Integration, Selbstvergewisserung über die eigene kulturelle Identität, aber auch Respekt vor kultureller Vielfalt verankert. Integration im freiheitlich-demokratischen Rechtsstaat setzt die Identifikation mit der Werteordnung des Grundgesetzes voraus.

Drei Themenschwerpunkte stehen im Mittelpunkt:

1. Die *kulturelle Bildung* innerhalb und außerhalb der staatlichen Bildungseinrichtungen trägt maßgeblich zur kulturellen Integration von Migrantinnen und Migranten bei.
2. Die *Kultureinrichtungen* erkennen zunehmend die Notwendigkeit, sich der neuen gesellschaftlichen Herausforderung zu stellen und ihren Beitrag zur kulturellen Integration zu leisten.
3. Die *Politik* muss auf allen Ebenen die kulturelle Integration als *übergreifende Querschnittsaufgabe* verstehen.

1. Themenschwerpunkt: Kulturelle Bildung

1.1. Bestandsaufnahme

Die Vermittlung kultureller Bildung – ob in Bildungs-, Jugend- oder Kultureinrichtungen – wird zu einem Dreh- und Angelpunkt kultureller Integration und damit zu einer neuen Schwerpunktaufgabe. Kulturelle Bildung ist ein Schlüsselfaktor der Integration, sie öffnet den Zugang zu Kunst und Kultur und zum gesellschaftlichen Leben schlechthin. Die gute Kenntnis der deutschen Sprache ist dabei grundlegende Voraussetzung für jegliche Form der Teilhabe. Studien belegen, dass kulturelle Bildung das Lernverhalten insgesamt verbessert. Sie formt auch die Persönlichkeit, schult das soziale ebenso wie das moralische Bewusstsein und stärkt damit die Zukunftschancen.

Der Zugang zu Kunst und Kultur sollte noch weiter ermöglicht werden: In den aktuell diskutierten Berichten zur Armut wird darauf verwiesen, dass Armut in unserem Land nicht primär ein materielles Problem, sondern allzu oft das Produkt sozialer und kultureller Ausgrenzung und fehlender Bildungschancen ist. Eine Folge sind gesellschaftliche Desintegration und schwindende soziale Bindekräfte. Diese Entwicklung erfasst die einheimische Bevölkerung ähnlich wie die Zugewanderten. Sie ist weder ein ethnisches noch ein kulturelles, sondern ein soziales Problem. Die familiäre Herkunft entscheidet auch heute noch vielfach über den Zugang zu Bildung.

Die Verbesserung der Chancen auf kulturelle Bildung für Kinder und Jugendliche steht im Mittelpunkt der Bemühungen um kulturelle Integration. Die demographische Entwicklung belegt, dass hier eine entscheidende Herausforderung für die Zukunft liegt: Rund ein Fünftel aller in Deutschland lebenden Menschen sowie jedes dritte Kind unter sechs Jahren haben einen Migrationshintergrund. In städtischen Ballungsgebieten gilt dies bereits für mehr als 40 Prozent der Kinder und Jugendlichen.

Privilegierte Orte kultureller Bildung sind dann die Bildungseinrichtungen. Hier liegen die großen Chancen: Frühkindliche Bildung in *Kindertageseinrichtungen* ermöglicht die frühesten Weichenstellungen und stellt deshalb auch volkswirtschaftlich gesehen die sinnvollste Investition dar. Allerdings erfassen diese Einrichtungen aufgrund sozialer und finanzieller Barrieren und eines nicht flächendeckenden Betreuungsangebots nicht alle Kinder. Die Beitragsfreiheit von Kindertagesstätten und Kindergärten kann dazu beitragen, Barrieren abzubauen und so auch Kindern aus bildungsfernen Schichten den Zugang zu kultureller Bildung zu eröffnen. In der

Aus- und Weiterbildung sollten Erzieherinnen und Erzieher stärker auf die Möglichkeiten der kulturellen Bildung hingewiesen und praxisnah ausgebildet werden.

Die *Schulen* erreichen junge Menschen aus allen Teilen der Bevölkerung. Die Ganztagschule kann zusätzliche Chancen eröffnen. Über die Schülerinnen und Schüler besteht zudem die Möglichkeit, die Eltern anzusprechen. Kulturelle Bildung ist in den Curricula verankert und gehört zum standardmäßigen Pflichtprogramm der Schulen. Die Realität ist jedoch ernüchternd: Nach aktuellen Schätzungen wird 70 bis 80 Prozent des vorgesehenen Musikunterrichtes in Grundschulen von fachfremden Lehrkräften gegeben oder fällt ganz aus. (Quelle: Prof. Dr. Ortwin Nimczik, Musikunterricht in den allgemein bildenden Schulen, Deutsches Musikinformationszentrum, Bonn). Im Fach Musik bestehen zudem die größten Defizite bei der Ausbildung von Lehrerinnen und Lehrern. Dabei kann Musik wie kein anderes Medium kulturelle, politische und sprachliche Grenzen überwinden.

Innerhalb und außerhalb der staatlichen Bildungseinrichtungen existiert eine Fülle hervorragender *Projekte* der kulturellen Bildung und Integration. So leisten z. B. Jugendeinrichtungen und -verbände hier wertvolle Arbeit. Im Kinder- und Jugendhilfegesetz (Sozialgesetzbuch VIII) wird festgelegt, dass die kulturelle Bildung zu den Schwerpunkten der Jugendarbeit gehört. Zahlreiche Initiativen haben Modellcharakter und regen innovative Entwicklungen an. Daraus sollten die Lehren für Handlungskonzepte entwickelt werden, die bundesweit Wirksamkeit entfalten können.

Eine große Herausforderung entsteht für die *Kultureinrichtungen*. Deren strategisches Eigeninteresse, ebenso ihre soziale Verantwortung, machen Weichenstellungen nötig, um das Publikum von morgen bereits heute zu gewinnen. Kultureinrichtungen wenden sich zwar zunehmend der kulturellen Bildung zu, die Kulturpädagogik im Sinne von Vermittlungs- und Breitenarbeit gewinnt an Bedeutung. Dennoch existieren hier keine verlässlichen, flächendeckenden Angebote. Hier gilt es Nachholbedarf zu identifizieren und wo nötig gezielt abzuhefen bzw. Schwellen für die Teilhabe abzubauen. Die kulturpädagogische Arbeit der Kultureinrichtungen sollte Kinder, Jugendliche und Erwachsene mit Migrationshintergrund als besonders anzusprechende Zielgruppen in den Blick nehmen.

1.2 Zielbestimmungen

Kulturelle Bildung muss *Auftrag* aller vorhandenen Strukturen des Bildungs- und Kultursystems sein.

Das gemeinsame Erleben, das gemeinsame Handeln dient der Gemeinschaftsbildung zwischen Zuwanderern und Einheimischen, die soziale und emotionale Bindung wird gestärkt. Projekte kultureller Bildung sollten dann wo sinnvoll und zweckmäßig auch zielorientiert in heterogenen Gruppen erfolgen, um integrierend zu wirken.

Grundsätzlich sind alle Generationen angesprochen. Der Schwerpunkt sollte jedoch bei *Kindern* – entscheidend ist bereits die frühkindliche Bildung vor und während des Kindergartenalters – und *Jugendlichen* gelegt werden. Ein guter Ansatz ist die *Elternarbeit*. Häufig strahlt Projektarbeit in Kindertageseinrichtungen und Schulen auf die Elternhäuser aus. Dieser positive Effekt sollte verstärkt genutzt werden.

Die Schulen sind die privilegierten Orte kultureller Bildung und prägend für die Bildungsbiographie von Kindern und Jugendlichen. Deshalb sollten die Länder die kulturelle Bildung verbindlich in den *Curricula* festschreiben und umsetzen. Die *Schulpflicht* stellt sicher, dass gerade auch die Bedürftigsten erreicht werden, denn gerade letztere nehmen eine auf Freiwilligkeit basierende Angebotsstruktur oft nicht an. Ganztagsangebote können mehr Zeit, Raum und neue Möglichkeiten für kulturelle Bildung und Integration bieten.

Im Mittelpunkt der kulturellen Bildung muss die eigene *aktive künstlerische Betätigung* stehen. Sie stärkt Identität, Persönlichkeit, soziale Bindung und Intelligenz, sie vermittelt Freude. Die sozialpädagogische Bedeutung eigener künstlerischer Arbeit ist insbesondere für Kinder und Jugendliche bedeutend. Sie schafft Erfolgserlebnisse, *Anerkennung* und lässt Versagens- und Misserfolgserlebnisse vergessen. Hier entstehen Vorbilder und Erfolgserlebnisse bei guter Teamarbeit. Zugleich bietet die aktive Rezeption wichtige Chancen der Auseinandersetzung mit Kunst und Kultur. Kinder und Jugendliche, die sich mit Kunstwerken auseinandersetzen bzw. selbst zu Akteuren werden, lernen Bilder verstehen, schulen das Gehör, erwerben Lesekompetenz.

Die weitere *Professionalisierung* der kulturellen Bildung, die heute oft auf ehrenamtlicher Basis stattfindet, bildet die Grundlage einer erfolgreichen Arbeit. Die Länder sollten vermehrt Anstrengungen unternehmen, Erzieherinnen und Erzieher sowie Lehrerinnen und Lehrer in Fächern der kulturellen Bildung aus- und weiterzubilden. In allen Kindertageseinrichtungen und auch in anderen Bildungseinrichtungen sollten auch professionelle Kräfte eingesetzt werden, die neben ihrer hohen fachlichen Qualifikation und aufgrund ihrer *Aus- und Fortbildung* pädagogisch auf den kulturellen Hintergrund von Migrantinnen und Migranten und deren Sprachförderung einzugehen in der Lage sind.

Die Sprachförderung ist implizit Ziel der kulturellen Bildung. Alle Träger der kulturellen Bildung, alle hier tätigen Lehrkräfte sollten auch dies als wichtige integrationsfördernde Aufgabe begreifen.

Die Kommunen sollten Angebote des *Austausches* und der Begegnung zwischen Pädagogen, Künstlern, Einrichtungen der kulturellen Bildung und Kultureinrichtungen schaffen. Ziel ist Wissenstransfer, Vernetzung, wechselseitige Anregung und Zusammenarbeit.

Kulturelle Bildung berührt Kultur-, Bildungs- und Jugendpolitik. Die politisch Verantwortlichen der verschiedenen Felder sollten auf allen föderalen Ebenen die ressortübergreifende Vernetzung und Zusammenarbeit stärken.

Notwendig ist eine Bestandsaufnahme bei Bund, Ländern und Kommunen durch *Analysen* und Datenerhebungen sowie durch *Evaluierung* nach zu vereinbarenden *Qualitätsstandards*. Aus Einzelmaßnahmen und Modellprojekten sollten Bund, Länder und Kommunen übergeordnete *kultur- und bildungspolitische Gesamtstrategien* entwickeln. Ziel ist eine *Systematisierung* kultureller Bildung, um so Breitenwirkung, Nachhaltigkeit und verlässliche, strukturelle Verankerung im Bildungssystem und im Kulturbetrieb zu gewährleisten. Der Transfer von innovativen Einzelprojekten muss zu quantitativ und qualitativ bedeutsamen Ergebnissen führen.

Kulturelle Bildung und Integration braucht Kontinuität. Projektarbeit erzielt häufig gute Ergebnisse, bricht aber oft ab, wenn Erfolge sichtbar sind und Vertrauen aufgebaut ist. Bund, Länder und Kommunen sollten im Interesse der Nachhaltigkeit und Qualität die *finanzielle Basis* von kultureller Bildung sichern.

1.3 Maßnahmen

Vor dem Hintergrund der Zielbestimmungen verpflichten sich die Akteure zu den folgenden Maßnahmen, Selbstverpflichtungen und Prüfaufträgen:

Bundesregierung

Die Bundesregierung wird im Rahmen ihrer Zuständigkeit künftig Fragen der Integration von Kindern und Jugendlichen mit Migrationshintergrund in ihre eigene Förderung kultureller Bildung kontinuierlich mit einbeziehen. Dabei werden folgende Ziele berücksichtigt:

- Einbeziehung von Integrationsaspekten bei der Förderung aller geeigneter Vorhaben zur kulturellen Bildung;

- Bestandsaufnahmen und empirische Untersuchungen zur Integration von Kindern und Jugendlichen mit Migrationshintergrund in bestimmten Bereichen der kulturellen Bildung (z. B. Darstellendes Spiel, Tanz, Bildende Kunst);
- Entwicklung und Evaluation von spezifischen kulturellen und künstlerischen Arbeitsformen für die Integration von Kindern, Jugendlichen und Erwachsenen (z. B. in Jugendkunstschulen, Musikschulen, Entwicklung von Computerclubs);
- Stärkung der kulturellen Bildung im Zusammenhang mit der Entwicklung von Ganztagschulangeboten;
- Auszeichnung von Modellprojekten kultureller Bildung, Preise und finanzielle Unterstützung zur Fortsetzung der Maßnahmen.

- Die Bundesregierung prüft in Kooperation mit den Ländern und Kommunen den Aufbau eines großflächigen „Netzwerkes kulturelle Bildung und Integration“ zur verbesserten Zusammenarbeit zwischen Bildungs-, Jugend- und Kultureinrichtungen von Kommunen, Ländern und Bund. Ziel ist auch die Vernetzung der Politikfelder Kultur-, Bildungs- und Jugendpolitik, um einen Knowhow-Transfer und die wechselseitige Information über Strategien, Konzepte und Arbeitsansätze in den jeweiligen Institutionen zu verbessern.
- Die Bundesregierung wird ab sofort bis 2009 die kulturelle Bildung im Zusammenhang mit der Entwicklung von Ganztagschulangeboten im Rahmen des „Investitionsprogramms Zukunft Bildung und Betreuung“ und des von der Deutschen Kinder- und Jugendstiftung durchgeführten Begleitprogramms stärken.
- Die Bundesregierung wird im Rahmen ihrer Zuständigkeiten für Kunst und Kultur darauf hinwirken, ihre Aktivitäten zur kulturellen Bildung unter besonderer Berücksichtigung der kulturellen Integration von Zuwanderern zu intensivieren bzw. wo noch nicht geschehen, neue Projekte mit dieser Zielrichtung zu entwickeln. Dies insbesondere auch mit Blick auf Projekte im Rahmen des Europäischen Jahres des interkulturellen Dialogs 2008.
- Die von der Bundesregierung geförderte Kulturstiftung des Bundes hat einen neuen Schwerpunkt in der kulturellen Bildung gelegt, in dem durch verschiedene Projekte (z. B. ab 2010 dem gemeinsam mit dem Land Nordrhein-Westfalen und privaten Förderern geförderte Projekt „JEKI – Jedem Kind ein Instrument“) auch künftig dem Integrationsgedan-

ken Rechnung getragen wird. Dieses Projekt hat vorbildlichen Modellcharakter und empfiehlt sich zur Nachahmung.

- Die Bundesregierung hat angeregt, dass das aus Bundesmitteln geförderte Institut für Museumsforschung der Stiftung Preußischer Kulturbesitz in allen über 6.000 Museen in Deutschland eine Umfrage über kulturelle Bildung, u. a. auch zum Thema Integration, durchführt, deren Ergebnisse im November 2007 vorliegen sollen.
- Eine Reihe von Ausstellungen und Museen haben Migrationsprozesse der Menschen in und nach Europa dargestellt, so das Haus der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland (Bonn), das Deutsche Historische Museum (Berlin), das Haus der Kulturen der Welt (Berlin) und das Deutsche Auswandererhaus (Bremerhaven). Ähnliche Projekte werden beispielsweise vom Rheinischen Industriemuseum (Oberhausen) vorbereitet. Das Haus der Kulturen der Welt ermöglicht durch seine internationalen Kultur- und Kunstprojekte den Dialog zwischen den Herkunftskulturen der hier lebenden Zuwanderer, ihren eigenen Gemeinschaften und der deutschen Mehrheitskultur. Die Staatlichen Museen der Stiftung Preußischer Kulturbesitz (SPK) befassen sich mit den wesentlichen Herkunftsregionen der Zuwanderung. Deshalb wird BKM die Initiative ergreifen und beim International Council of Museums (ICOM) die Gründung einer Arbeitsgemeinschaft „Museum – Migration – Kultur – Integration“ anregen. Sie soll das Ziel haben, sich auszutauschen, gemeinsame Ausstellungen zu planen oder zu vermitteln und museumspädagogisch besser auf die in Deutschland lebenden Migranten zuzugehen.
- Die Bundesregierung wird das Projekt „Kunst-Code“ fördern, das der Entwicklung, Erprobung und Evaluation von Modellen interkultureller Arbeit in Jugendkunstschulen und kulturpädagogischen Einrichtungen dient.
- Die Bundesregierung wird bis 2008 das Projekt „Come-in – Interkulturelles Lernen mittels computergestützter Projektarbeit an Schulen unter besonderer Berücksichtigung von Kindern und Erwachsenen mit Migrationshintergrund“ unterstützen.
- Die Bundesregierung wird eine bundesweite Bestandsaufnahme zur Theaterarbeit mit Kindern und Jugendlichen – Schwerpunkt: Kinder und Jugendliche mit Migrationshintergrund – initiieren.

Länder und Kommunen

Die Kultusministerinnen und -minister werden sich in den Haushaltsberatungen ihrer Länder nachdrücklich dafür einsetzen, frei werdende Mittel im Schwerpunkt für die Verbesserung von Bildung und damit auch der kulturellen Bildung zu nutzen.

Die Arbeitsgruppe empfiehlt den Ländern, Konzepte zu erarbeiten und zu fördern, die die künstlerisch-kulturelle Bildung mit Erziehung zu Humanität, Demokratie und interkulturellem Respekt in formeller und informeller Bildung stärken. Die Kultusministerkonferenz der Länder sollte sie beim weiteren Ausbau der kulturellen Bildung, dem Ausbau von Qualitätsstandards und Handlungsempfehlungen zu kultureller Bildung unterstützen.

Die Arbeitsgruppe empfiehlt den Ländern, alle Kräfte einzusetzen, dem Ausfall von Unterricht in musisch-künstlerischen Fächern entgegenzuwirken und somit die im Rahmen der Curricula vereinbarten Standards kultureller Bildung auch Wirklichkeit werden zu lassen.

Die Arbeitsgruppe empfiehlt den Ländern und Kommunen, die Schulen aufzufordern, künstlerisch-kulturelle Einrichtungen und Angebote, wie Museen und Ausstellungen, Theater und musische Einrichtungen stärker im Schulprogramm zu berücksichtigen. Sie sollen Schulen ermutigen, außerschulische Lernorte im Hinblick auf die Verschiedenheit von Kulturen zur Geltung kommen zu lassen und Projekte durchzuführen, die die kulturelle und künstlerische Befähigung der Kinder und Jugendlichen im Geiste von Humanität und Demokratie fördern.

Die Arbeitsgruppe empfiehlt den Ländern und Kommunen, Einrichtungen der außerschulischen Jugendarbeit sowie Künstlerinnen und Künstler (auch mit Migrationshintergrund) zu ermutigen, sich in diesem Sinne mit künstlerisch-kulturellen Projekten an Schulen zu wenden und mit ihnen gemeinsam Vorhaben durchzuführen.

Die Arbeitsgruppe bittet die Länder, bei der Aus- und Fortbildung von Lehrkräften und Fachkräften aus Jugendhilfe, Kultur und Sport verstärkt darauf zu achten, dass die Kompetenz in der Vermittlung künstlerisch-kultureller Bildung grundlegend ist für die soziale Integration von Kindern und Jugendlichen mit Zuwanderungsgeschichte.

Die Länder werden aufgefordert, dem kulturellen Schaffen von Migranten im Unterricht mehr Raum zu geben – sowohl in Lehrbüchern als auch als Mittler und Vorbilder durch Präsenz in den Schulen.

Die Länder werden aufgefordert, die Geschichte der Migration in Deutschland und Europa stärker in den Curricula zu verankern, um in der Aufnahmegesellschaft und unter Migranten das Wissen um erfolgreiche historische Integrationsprozesse als Teil unseres eigenen kulturellen Erbes zu stärken.

Die Arbeitsgruppe begrüßt die Aktivitäten der Kulturstiftung der Länder zur kulturellen Bildung (z. B. „Kinder zum Olymp“) und fordert die Länder auf, sie bei weiteren Aktivitäten zu unterstützen. Die Kulturstiftung der Länder verfügt aus diesem Kontext über eine Datenbank mit Praxisbeispielen zur Kooperation zwischen Kultur und Schule. Diese Datenbank soll bis September 2007 ausgeweitet werden zu einer Datenbank für Projekte „Integration durch kulturelle Bildung“.

Nichtstaatliche Institutionen und Organisationen

- Die Stiftung Lesen wird ihre Maßnahmen zur Förderung des Lesens als Schlüsselkompetenz ausweiten und neue Modelle erproben, um die Handelnden vor Ort, insbesondere Erzieher, Lehrer, Eltern, Großeltern, zu erreichen (z. B. Kommunikationsnetzwerke wie etwa ein bundesweiter Lehrerclub). Ebenso wird sie die von Kindern und Jugendlichen genutzten Medien verstärkt zur Leseförderung einsetzen, neue Projektbeispiele sind:
 - „Lesestart“ für junge Familien: (Vor)leseheft für ausländische Eltern und Kinder zum gemeinsamen Deutschlernen;
 - Kinderbetreuung mit Schwerpunkt Sprachförderung durch ehrenamtliche Vorlesepaten mit interkultureller Kompetenz und Lese- und Medienclubs für Kinder und Jugendliche;
 - „Deutschland – Ein Haus der Kulturen“: Ausländer erzählen ihre Geschichte in Deutschland.
- Die Herbert Quandt-Stiftung verstärkt ihr Förderengagement für Schulen in Berlin und Hessen im Rahmen des Wettbewerbs „Schulen im Dialog“. Diese Förderinitiative soll Schulen und Lehramtsanwärter anregen und begleiten zu nachhaltiger Kompetenz in Fragen zu „europäischer Identität und kulturellem Pluralismus“. Zu den Hauptzielen gehören exemplarische Schulentwicklung vor Ort und fundierte Beschäftigung mit Glaubensfragen.

- Die Deutsche Jugend aus Russland e. V. wird in Kooperation mit Museen ein Netzwerk praktischer Migranten-Jugendarbeit initiieren.
- Die Deutsche Jugend aus Russland e. V. plant eine bundesweite Aktion zur Einbindung von Eigeninitiativen im Bereich Kulturarbeit der Zugewanderten aus Russland, der Ukraine, Kasachstan, Usbekistan etc. in die bestehenden Netzwerke der Kultur- und Jugendarbeit. Das Projekt hat folgende Zielsetzungen:
 - Partizipation der Kulturschaffenden mit Migrationshintergrund am Kulturleben der Bundesrepublik: Ausstellungen von jungen Künstlern, Konzerte von jungen Talenten, Lesungen von jungen Autoren etc.;
 - Seminare der zugewanderten Kulturschaffenden, z. B. Tanzleiter-, Chorleiter-Tagungen oder Seminare mit Leitern von Künstlergruppen.
- Die Popakademie Mannheim baut die erfolgreichen Projekte „Popzirkus“ und „School of Rock“ sowie weitere world-music- und Popmusikprojekte in Schulen – unter anderem an sozialen Brennpunkten – aus. Ziel ist die Förderung von Talenten unter den Kindern und Jugendlichen aus Familien mit Migrationshintergrund.
- Die Popakademie Mannheim wird in Kooperation mit der Bundeszentrale für politische Bildung die Aus- und Weiterbildung von Multiplikatoren der Bildungsarbeit im Bereich kultureller Bildung und insbesondere im Bereich Popmusik und world music durch die Vermittlung von Kompetenzen, Anregungen und Kreativität durchführen.
- Das Deutsch-Türkische Forum Stuttgart baut ab 2008 ihr erfolgreiches „Patenmodell“ aus, bei dem Studenten Migrantenkinder betreuen, um die Menschen persönlich zu erreichen und Orientierung zu geben. Das Forum Stuttgart wird die erfolgreiche Kooperation von etablierten klassischen Kultureinrichtungen und ausländischen Kulturvereinen ausbauen.

2. Themenschwerpunkt: Kulturinstitutionen

2.1 Bestandsaufnahme

Die 2005 veröffentlichte 8. Kulturbarometer-Studie des Zentrums für Kulturforschung in Bonn belegt, dass junge Menschen mit dem Angebot der etablierten Kultureinrichtungen kaum mehr erreicht werden (94 Prozent der unter 25-jährigen haben im letzten Jahr weder Oper, noch Ballett, noch klassische Konzerte besucht). (BKM)

Das Institut für Museumsforschung an den Staatlichen Museen zu Berlin hat mit seiner Gesamterhebung zu den Museen in der Bundesrepublik aus dem Jahr 2004 aufgezeigt, dass Migranten noch mehr als eigene Zielgruppe angesprochen werden sollten (3.154 Museen haben Sonderveranstaltungen durchgeführt, 308 von ihnen gaben „ausländische Mitbürger“ als besondere Zielgruppe an). (SPK)

Junge Menschen mit Migrationshintergrund sind das potentielle Publikum von morgen, das es zu gewinnen gilt, weil die Generierung neuer und nachwachsender Nachfrage eine Zukunftsaufgabe für die klassischen Kultureinrichtungen ist. In diesem Zusammenhang müssen diese Einrichtungen sich noch mehr und

gezielter interkulturell öffnen. Was in international operierenden Unternehmen längst zum Erfolgsfaktor geworden ist, muss in vielen Institutionen und Organisationen Wirklichkeit werden: interkulturelle Öffnung im Selbstverständnis, in den inhaltlichen Programmen, in den Gremien und beim Personal. Zu selten sind Migrantinnen und Migranten fest verankerter Teil des Kulturbetriebs. Sie sind im Kulturleben unterrepräsentiert – sowohl im Publikum als auch „auf der Bühne“ eigener künstlerischer Aktivitäten. Auch die *Migranten-Kulturvereine* sollten stärker aktiv am kulturellen Leben partizipieren und sich gegenüber der deutschen Gesellschaft mehr öffnen.

Interkulturelle Kulturarbeit vollzieht sich vornehmlich in den Sparten Musik, Soziokultur und in der kulturellen Bildung. Literatur, Bildende Kunst sowie Film/Video werden dagegen kaum als ansprechende Tätigkeitsfelder für Zuwanderer betrachtet. Bei Kultureinrichtungen, denen von Seiten der kommunalen Kulturverwaltung eine besondere interkulturelle Affinität zugeschrieben wird, dominieren Volkshochschulen, Bibliotheken, soziokulturelle Zentren und Migrantenvereine. Theater, Oper und Museum, oft auch die Musik- und Jugendkunstscheule gelten dagegen eher als „ausländerferne“ Einrichtungen.

2.2 Zielbestimmungen

Die Kultureinrichtungen sollten den *interkulturellen Dialog* als eine Schwerpunktaufgabe begreifen. Überwiegend gefördert durch öffentliche Mittel, werden sie damit auch ihrer sozialen Mitverantwortung gerecht. Die Einbeziehung der „Migrantenkulturen“ in die Programme der klassischen, etablierten Kultureinrichtungen spielt dabei eine wichtige Rolle. So können Austausch und Integration befördert, Barrieren aufgehoben werden. Die Anerkennung der „Migrantenkulturen“ wird gestärkt, umgekehrt erhalten Kultureinrichtungen neue, kreative Impulse.

Die Kultureinrichtungen repräsentieren mit ihrem Programmangebot, ihrer Öffentlichkeitsarbeit und Personalpolitik die interkulturelle Vielfalt vor Ort.

Integration sollte *Querschnittsthema* für kulturelle Einrichtungen sein. Um die neuen Herausforderungen bewältigen zu können, benötigen Kultureinrichtungen auf allen Ebenen *interkulturelle Kompetenz*, zu allererst durch die Qualifizierung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. Interkulturelle Öffnung sollte Bestandteil von Organisationsentwicklungsprozessen in Kultureinrichtungen sein.

Für die Kultureinrichtungen ist die *Aktivierung der Nachfrage* von zentraler Bedeutung. *Kinder und Jugendliche* sollten als Zielgruppe besonders erreicht und auch persönlich angesprochen werden. Dazu sollten neue Kooperationsformen entwickelt werden – so die Kooperation mit Bildungseinrichtungen und die Nutzung neuer Medien. Die Kooperation mit Schulen sollte eine Selbstverständlichkeit für jede Kultureinrichtung sein, der Besuch von Kultureinrichtungen integraler Bestandteil der Lehrpläne. Sinnvoll sind darüber hinaus Programme wie „Jugend im Museum“. Gute Erfahrungen gibt es mit „Patenmodellen“ (z. B. Studenten betreuen Migrantenkinder).

Um finanzielle, sprachliche und soziale Barrieren abzubauen, sollte den neuen Zielgruppen der *Zugang* zu Kultureinrichtungen erleichtert werden, beispielsweise durch freien Eintritt für Kinder und Jugendliche, der wiederum auch die Eltern zum Besuch motivieren kann. So hat beispielsweise die Stiftung Preußischer Kulturbesitz trotz freien Eintritts für Kinder und Jugendliche unter 16 Jahren keine finanziellen Einbußen zu verzeichnen.

2.3 Maßnahmen

Maßnahmen der Bundesregierung, der Länder und Kommunen

- Die Bundesregierung, die Länder und Kommunen werden ihre Zuwendungsempfänger dazu ermutigen, Leitbilder, *Organisationsziele und Konzepte* zur Integration und interkulturellen Öffnung zu entwickeln und entsprechende Maßnahmen der Personalentwicklung vorzusehen.
- Die Arbeitsgruppe begrüßt das Qualifizierungsprogramm „Management der Künste und Kulturen im interkulturellen Dialog“ des Landes Nordrhein-Westfalen: Als neues strukturelles Schwerpunktprojekt des Fachreferates in der Staatskanzlei Nordrhein-Westfalen ist vor kurzem die Konzeptentwicklung für ein Qualifizierungsprogramm „Management der Künste und Kulturen im interkulturellen Dialog“ abgeschlossen worden, das sich neben wichtigen Themen, wie dem Kultursponsoring, dem Kulturmarketing, dem Projektmanagement auch mit den besonderen Formen der Öffentlichkeitsarbeit ethnisch unterschiedlicher Nutzer- und Produktionsgruppen beschäftigt. Das Programm, das im Mai 2007 startet, bezieht sich auf integrativ ausgerichtete Kunstprojekte, die in der Region der Kulturhauptstadt stattfinden, und spricht dort die Akteurinnen und Akteure aus dem kommunalen und freien Kulturmanagement sowie Künstlerinnen und Künstler an.

Maßnahmen der nichtstaatlichen Institutionen und Organisationen

Die Arbeitsgruppe empfiehlt Kulturinstitutionen, Selbstverpflichtungen und Qualitätsstandards in den Bereichen kulturelle Bildung und Integration sowie interkulturelle Kompetenz zu entwickeln. Dabei sollte die Sicherung der Nachhaltigkeit zentral sein. Besonders vorbildhafte Einrichtungen wollen sich zu einem „Kompetenzverbund Integration“ zusammenschließen und „best practice“-Beispiele besonders öffentlichkeitswirksam zur Nachahmung empfehlen.

- Die Deutsche Jugend aus Russland e. V. wird Seminarangebote entwickeln, um die Professionalisierung und den Kompetenzaufbau seitens der Migranten im Kulturmanagement und beim Fundraising durch Maßnahmen der Qualifizierung und Weiterbildung zu erreichen.
- Auf Initiative der Robert Bosch Stiftung hat der Bundesverband Deutscher Stiftungen eine Arbeitsgruppe „Integration von Migranten“ gegründet, um diese Thematik noch stärker in den Blickpunkt von Stiftungen zu rücken, nicht zuletzt auf dem Gebiet der Kultur.

3. Themenschwerpunkt: Integration als Querschnitts- thema der Kulturpolitik und Kulturverwaltung

3.1 Bestandsaufnahme

Interkulturelle Kulturpolitik und -arbeit ist vornehmlich eine Angelegenheit der Großstädte. Die programmatische Fundierung der interkulturellen Kulturpolitik und -arbeit lässt jedoch meist zu wünschen übrig. Nicht einmal ein Fünftel der von der im Rahmen der Studie „Kulturorte als Lernorte interkultureller Kompetenz“ befragten Kommunen verfügt über entsprechende konzeptionelle Grundlagen. Es fehlt an Bündelung und klarer Definition der Verantwortlichkeiten. Bei Kulturangeboten für jugendliche Migrantinnen und Migranten sind häufig die Zuständigkeiten zwischen Ordnungs-, Sozial-, Wohnungs-, Kultur- und Jugendamt aufgesplittet. Zwar ist in den letzten Jahren die Sensibilität gegenüber interkulturellen Entwicklungen gewachsen, damit geht jedoch kein Wachstum des Politik- und Arbeitsfeldes einher.

Eine gezielte Förderung von interkulturell orientierten Kultureinrichtungen findet vornehmlich (> 80 Prozent) in den Großstädten statt. Doch auch mehr als ein Drittel der Kleinstädte sind entsprechend finanziell engagiert. Im Zuge der Haushaltskonsolidierung der Kommunen sind diese Mittel jedoch häufig in Gefahr, ersatzlos gestrichen zu werden. Dem ist entgegenzuwirken.

Die interkulturelle Kulturarbeit der Kommunen ist vor allem sozial-integrativ angelegt (Entwicklung von Toleranz und Sprachkompetenz). Erst dann folgen stärker künstlerisch/kulturell orientierte Zielsetzungen wie das „Kennenlernen anderer Kulturen“ oder die „Entwicklung eigener künstlerischer Ausdrucksformen“. Eine institutionalisierte kommunale Qualitätssicherung und Weiterbildung in Sachen interkulturelle Kulturarbeit und -politik steckt noch in den Anfängen. Eine Vorbildfunktion übernehmen auch hier die Großstädte. Die interkulturelle Praxis ist weit entwickelter als der kulturpolitische Diskurs darüber und die entsprechende Ausrichtung der kommunalen Kulturverwaltung. Dabei wird interkulturelle Kulturarbeit vornehmlich als Querschnittsaufgabe verstanden.

Informationsfluss, Kompetenztransfer sowie Kooperation und Synergieeffekte zwischen Angebots- und Nachfrageseite – z. B. zwischen Museen und Schulen – sollten verbessert werden. Vernetzungs- und Verbundstellen sind nötig, um die begrenzten Mittel effizient einzusetzen.

3.2. Zielbestimmungen

Integration muss in der Kulturverwaltung zur *ressortübergreifenden Querschnittsaufgabe* werden. Sie kann nur funktionieren, wenn bei Finanzierung und Verwaltung ressortübergreifend gedacht und gehandelt wird. Eine effektive Vernetzung, Ressourcenbündelung und klare Verantwortungsstruktur – beispielsweise durch Federführung der Kulturämter bei Ressortüberschneidungen – ist notwendig. Auch die Angebote müssen besser vernetzt werden, damit Synergieeffekte zwischen den Förderprogrammen genutzt werden können.

Die größten Erfolge werden dort erzielt, wo ein klares politisches Bekenntnis zu Integration vorhanden ist und die Aufgabe als „*Chefsache*“ an der Spitze von Verwaltungen angesiedelt ist. Wichtig ist die *Sicherung öffentlicher und privater Förderstrukturen und -budgets* für Maßnahmen kultureller Integration. Andernfalls ist Nachhaltigkeit und Qualität nicht zu gewährleisten.

Die Kulturverwaltungen sollten *Leitbilder, Organisationsziele und Konzepte* zur Integration und interkulturellen Öffnung entwickeln und entsprechende Maßnahmen der Personalentwicklung vorsehen. Die Qualifizierung zum interkulturellen Dialog ist auch eine grundlegende Kompetenz der Kulturverwaltungen. Nur so können sie Integration aktiv umsetzen.

Die Zusammenarbeit von Kultureinrichtungen und Kulturpolitik muss gestärkt werden. Kulturpolitische Handlungsempfehlungen zur verbesserten Integration sollten gemeinsam erarbeitet werden.

Migrantenselbstorganisationen und Kulturvereine von Migranten sollten von der Kulturpolitik mehr wahrgenommen werden. Sie sind wichtige Kooperationspartner der Kulturverwaltungen.

3.3 Maßnahmen

Maßnahmen der Bundesregierung

- Die Bundesregierung wird eine interministerielle Arbeitsgruppe „Kultur und Integration“ einsetzen, um das Thema als ressortübergreifende Querschnittsaufgabe zu behandeln. Einbezogen werden die für Kulturpolitik (BKM), Bildungspolitik (BMBF), Jugendpolitik (BMFSFJ), Integrationspolitik (BK) und Auswärtige Kulturpolitik (AA) zuständigen Ressorts.
- Die Bundesregierung wird den Gedanken der Integration in ihre Fördergrundsätze aufnehmen und diesen Zielen, wo sie selbst Träger von kulturellen Projekten ist, Rechnung tragen (Beispiel: „Initiative Musik“).

- Die Bundesregierung wird im Rahmen der halbjährlich stattfindenden Deutsch-Französischen Ministerräte und im Rahmen des Europäischen Jahres des interkulturellen Dialogs 2008 insbesondere den Erfahrungsaustausch und die Regierungskooperation mit Frankreich und Großbritannien pflegen, um über kulturpolitische Maßnahmen der Integration und den Beitrag von Kunst und Kultur zur Integration von Zuwanderern zu informieren. Der Deutsch-Französische Ministerrat hat am 14. März 2006 eine auf Dauer angelegte „Integrationsoffensive“ beschlossen, an der sich die Bundesregierung auch mit Kulturprojekten beteiligt.
- Die Bundesregierung wird im Rahmen des Möglichen bei der Besetzung von Führungspositionen, im Personalbereich und bei der Zusammensetzung von Gremien, Kuratorien, Jurys in ihrem Verantwortungsbereich für eine angemessene Berücksichtigung von Menschen mit Migrationshintergrund Sorge tragen.
- Bei der Umsetzung der UNESCO-Konvention zur kulturellen Vielfalt wird die Bundesregierung prüfen, ob gesetzliche Rahmenbedingungen gegebenenfalls verändert werden sollten. Sie wird dabei das Ziel verstärkter interkultureller Öffnung berücksichtigen.

Maßnahmen der Länder und Kommunen

Den Ländern und Kommunen wird empfohlen, umfassende Integrationskonzepte zu entwickeln und kulturelle Integrationsprojekte anzuregen. Dabei sollte – wie es in einigen Ländern und Kommunen bereits der Fall ist – ein Beirat von Zuwanderern gebildet werden, der in Fragen der Integration berät. Menschen mit Migrationshintergrund in der Verwaltung können eine wichtige Vermittlerrolle spielen.

Die Länder werden aufgefordert, nach dem Beispiel Nordrhein-Westfalens eine initiiierende, steuernde und moderierende Funktion beim Thema „Integration“ zu übernehmen. Das Beispiel Nordrhein-Westfalen zeigt die Bedeutung des Themas Integration in Politik und Verwaltung. Dies zeigt sich an den Strukturen (Ministerium für Integration, Fachreferat Kulturelle Integration in der Staatskanzlei, interministerielle Arbeitsgruppe Integration), den Förderbereichen und modellhaften Projekten, so z. B.:

- *Internetportal www.nrw-kulturen.de*: ein Forum für den interkulturellen Dialog zur Vernetzung von Kulturschaffenden und Institutionen.
- *„Kommunales Handlungskonzept Interkultur“*: Sechs Kommunen (Arnsberg, Castrop-Rauxel, Dortmund, Essen, Hagen und Hamm) aus Nordrhein-Westfalen

nehmen als Pilotstädte an der Konzeptentwicklung zur nachhaltigen künstlerischen und kulturellen Eingliederung von Menschen mit Migrationsgeschichte teil. Ziel ist kulturelle Partizipation. Im Frühsommer 2007 erscheint dazu eine Publikation, die zur Übertragung anleitet und europäische Bezüge herstellen wird.

- *„Kommunales Datenforschungskonzept Interkultur“*: Datenverarbeitung und Statistik zu Personen mit Migrationshintergrund.
- *„Route der Migration NRW“*.
- *Landesprogramm „Schule und Kultur“*.

Die Länder sollten Sorge dafür tragen, dass interkulturelle Kulturpolitik selbstverständlicher Bestandteil der Landes- und Kommunalpolitik ist. Wo noch nicht vorhanden, sollten sie die Kommunen veranlassen, aussagefähiges Datenmaterial zur kulturellen Beteiligung von Zuwanderern zu erheben (Beispiel: Das im Frühjahr 2007 erscheinende „Kommunale Handlungskonzept Interkultur“ enthält vergleichende Datenbasis aus sechs Städten in Nordrhein-Westfalen).

Die Kommunalen Spitzenverbände befinden sich derzeit noch in Beratungen und werden ihre Selbstverpflichtungen zu einem späteren Zeitpunkt einbringen.

Die Arbeitsgruppe empfiehlt den kommunalen Kulturverwaltungen, eine Bestandsaufnahme sowie Konzepte für die Integration und Umsetzungsstrategien für die dauerhafte Berücksichtigung von Zuwanderern zu entwickeln. Berücksichtigt werden sollten die Themen: Angebotsplanung, Beteiligungsstrukturen, öffentliche Wahrnehmung, Förderung, Personalpolitik, Öffentlichkeitsarbeit und Integration. Die nachhaltige politische Absicherung und Verbindlichkeit ist durch entsprechende Ratsbeschlüsse der kommunalen Politik zu gewährleisten. Eine regelmäßige Überprüfung dieser Maßnahmen soll dazu beitragen, die in der Bestandsaufnahme festgestellten Defizite wahrnehmbar zu verringern.

Maßnahmen der nichtstaatlichen Institutionen und Organisationen

- Die Arbeitsgruppe fordert die großen Kulturverbände auf, ihre Zusammenarbeit beim Thema Integration zu verstärken und so den Informationsfluss und den Ausbau von Expertise und Beratung zu verstärken.
- Der Deutsche Kulturrat wird 2007 eine Stellungnahme zur interkulturellen Bildung mit konkreten Forderungen an die Politik (Bund, Länder und Gemeinden) abgeben. Er wird darüber hinaus das Thema in den Debatten der Fachverbände und als

Querschnittsthema in Stellungnahmen und Positionen verankern.

- Die Kulturpolitische Gesellschaft plant für das Jahr 2007 das „Förderprogramm Interkultur“. Es dient der systematischen Unterstützung und Weiterentwicklung innovativer integrativer Projekte der interkulturellen Kulturarbeit.
- Die Kulturpolitische Gesellschaft will das Projekt „Qualifizierung und Konzeptentwicklung Interkultur“ durchführen, das auf wissenschaftliche Qualifizierung des entsprechenden Praxisfeldes sowie die systematische Weiterbildung der verantwortlichen Akteure in Politik und Gesellschaft zielt. Über ein spezielles Angebot von Workshops und Beratungen, Seminaren und Tagungen sollen „Bau-

steine eines Curriculums Interkultur“ entwickelt werden – dies sowohl mit Blick auf ein verbessertes Angebot freier und kommunaler Kultureinrichtungen wie auch als Orientierung für die verantwortliche Kulturpolitik in Stadt, Land und Bund.

- Die Kulturpolitische Gesellschaft plant das „Netzwerk Interkultur“ zu gründen. Die interkulturelle Szene ist ebenso vielfältig wie unübersichtlich. Ihr fehlt ein Organisations- und Entwicklungskern, der die vielfältigen Aktivitäten überschaut, kommuniziert, zusammenführt und weiterentwickelt. Ziel des „Netzwerks Interkultur“ ist es, die wichtigsten zivilgesellschaftlichen Akteure im Bereich der interkulturellen Kulturarbeit zu recherchieren und organisatorisch einzubinden.

Mitglieder

Leitung: Prof. Dr. Hermann Schäfer	Arbeitsstab des Beauftragten der Bundesregierung für Kultur und Medien, Abteilungsleiter
Hortensia Völckers	Kulturstiftung des Bundes, Künstlerische Direktorin
Prof. Dr. Günther Schauerte	Stiftung Preußischer Kulturbesitz/Staatliche Museen zu Berlin
Dr. Bernd M. Scherer	Haus der Kulturen der Welt, Intendant
Thomas Krüger	Bundeszentrale für politische Bildung, Präsident
Prof. Dr. Max Fuchs	Deutscher Kulturrat, Vorsitzender
Isabel Pfeiffer-Poensgen	Kulturstiftung der Länder, Generalsekretärin
Dr. Albert Graf von Kalnein	Herbert-Quandt-Stiftung
Thomas Kufen	Integrationsbeauftragter des Landes Nordrhein-Westfalen
Klaus Hebborn	Beigeordneter des Deutschen Städtetages, Dezernat Bildung, Kultur und Sport
Manfred Willhöft	Deutscher Landkreistag
Dr. Albert Schmid	Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, Präsident
Katrin Hirseland	Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, Referat 310 – Integrationsprogramm, Grundsatzfragen der Integrationsförderung, Referentin
Ernst Strohmaier	Deutsche Jugend aus Russland e. V.
Dr. Gisela Steffens	Bundesministerium für Bildung und Forschung, Referat 326, Kulturelle Bildung
Katharina Schöllgen	Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Referat 406
Professor Udo Dahmen	Popakademie Baden-Württemberg, Künstlerischer Direktor und Geschäftsführer, Vizepräsident Deutscher Musikrat
Heidi Schumacher	Ständige Konferenz der Kultusminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland, Ministerium für Bildung, Wissenschaft, Jugend und Kultur Rheinland-Pfalz, Leiterin Allgemeine Kulturpflege
Dieter Berg	Robert Bosch Stiftung GmbH, Vorsitzender der Geschäftsführung
Rolf Pitsch M.A.	Stiftung Lesen, Vorstandsvorsitzender
Karin Babbe	Erika-Mann-Grundschule Berlin, Rektorin
Jale Yoldas	Deutsch-Türkisches Forum Stuttgart e. V., Geschäftsführerin
Ayşegül Arslanoğlu	Lernwerkstatt, Kindergärten-City Berlin
Dorothea Fohrbeck	Arbeitsstab der Beauftragten der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration, Referatsleiterin



Themenfeld 7:

„Integration durch Sport – Potenziale nutzen, Angebote ausbauen, Vernetzung erweitern“

1. Strukturelle und personelle Voraussetzungen für die Nutzung des Sports als „Integrationsmotor“

1.1 Bestandsaufnahme

Unter dem Dach des Deutschen Olympischen Sportbunds (DOSB) sind ca. 27 Millionen Mitglieder organisiert. Mit über 90.000 Vereinen ist der DOSB damit die größte Gemeinschaft in unserem Land, in der sich die gesamte Vielfalt der Gesellschaft widerspiegelt. Neben dem vereinsorganisierten Sport haben auch selbst organisierte Sportaktivitäten in den vergangenen Jahren eine größere Bedeutung erhalten. Parks, Straßen und öffentliche Plätze werden als Sporträume genutzt. Darüber hinaus sind kommunale Sportangebote ausgebaut worden und nicht zuletzt verzeichnen kommerzielle Sportangebote (z. B. im Fitnessstudio) eine stetig wachsende Teilnehmerzahl.

Der Sport bietet sehr vielseitige Angebote und steht allen Menschen – unabhängig von ihrer persönlichen, kulturellen oder finanziellen Situation – offen. Fairplay und Chancengleichheit werden in jeder Sportart durch weltweit einheitliche Regeln gefördert. Sport befriedigt das menschliche Bedürfnis nach Vergleich und dient der bewegungs- und körperorientierten Entwicklung der Persönlichkeit. Insbesondere die Ausübung von Mannschaftssport führt zu Teamgeist, der im Alltag nicht von selbst entsteht.

Diese positiven Wirkungen sportlicher Betätigung sind überall anerkannt. Dementsprechend wird der Sport seit vielen Jahren durch Bund, Länder und Kommunen in hohem Maße gefördert. Die Unterstützung konzentriert sich dabei vorrangig auf den vereinsorganisierten Sport. Sportvereine bieten Möglichkeiten der Mitgestaltung sowie persönlichen Entfaltung und übernehmen damit eine wichtige Funktion zur Stabilisierung unserer Gesellschaft.

Länder und Kommunen unterstützen die Vereine durch die Bereitstellung von Sportstätten und durch das Angebot gemeinwesenorientierter Projekte. Die Bundesregierung trägt seit 1989 mit der Förderung des Programms „Integration durch Sport“ der Tatsache Rechnung, dass der Sport eine ideale Plattform zur Zusammenführung von Menschen unterschiedlicher Herkunft ist.

Mittlerweile gibt es kaum noch Vereine ohne Mitglieder, die entweder selbst zugewandert sind oder deren Eltern bzw. Großeltern nicht in Deutschland geboren wurden. Die Sportvereine und -verbände leisten auf diese Weise schon seit vielen Jahren ganz selbstverständlich einen großen Beitrag zur Integration von Personen mit Migrationshintergrund. Dabei sind nicht alle Vereine gleichermaßen von der Zuwanderung betroffen: Ausweislich des „Sportentwicklungsberichtes 2005/2006“ des Bundesinstituts für Sportwissenschaft (Zusammenfassung in Anlage 1) bemerken zwar nur knapp 30 Prozent der Großvereine die Folgen der Zuwanderung, bei kleinen Vereinen

mit wenigen Sparten oder mittelgroßen Spartenvereinen sind dies nur zehn bis 15 Prozent. Den steigenden Anteil von Migrantinnen und Migranten in der Bevölkerung unterschätzen jedoch ca. 28 Prozent der Vereine (insbesondere kleine Vereine mit wenigen Sparten). Sie müssen verstärkt auf die zunehmende Zuwanderung als zentrale gesellschaftliche Veränderung vorbereitet werden.

Die Wahrnehmung von Sportangeboten bietet für Menschen mit Migrationshintergrund Integrationschancen auf folgenden Ebenen:

Soziale Integration kann im Sport dadurch stattfinden, dass Personen aus unterschiedlichen Ethnien miteinander in Kontakt kommen, soziale Beziehungen herstellt und soziale Bindungen aufgebaut werden.

Kulturelle Integration erfolgt durch die Vermittlung von Kulturtechniken wie z. B. den Spracherwerb sowie den Erwerb kulturell eingefärbter sozialer „Normalitätsmuster“ wie Verhaltensmuster in Alltagssituationen. Sportvereine bieten nicht nur Orte des Sporttreibens, sondern sind auch Orte der Alltagskommunikation, die Anlass zu wechselseitigem interkulturellem Lernen bieten.

Alltagspolitische Integration wird schließlich in Sportvereinen u. a. dadurch bewirkt, dass in ihnen demokratische Mitsprache stattfindet und freiwilliges, gemeinwohlorientiertes, bürgerschaftliches Engagement erbracht wird. Sie können insofern als „Schule der Demokratie“ wirken, als über die Partizipation an der Vereinspolitik und am Vereinsleben hinaus allgemeine demokratische Erfahrungen und Werte vermittelt werden.

Einige dieser Integrationschancen werden im Vereinsalltag wie selbstverständlich umgesetzt, andere benötigen für die Umsetzung zusätzliche Förderung und Unterstützung. Die Sportvereine sind sehr heterogen, so dass eine Verdichtung zu allgemeinen Ratschlägen für eine erfolgreiche Integrationsarbeit schwer fällt. Dennoch lassen sich von den Erfahrungen der Vereine Rahmenbedingungen ableiten, welche einer besseren Einbindung von Migranten dienlich sind:

Zielgruppenorientierte Angebote entwickeln

Integrationskonzepte von Sportverbänden und -vereinen müssen zielgruppenorientiert sein. Ausgehend von den Erfahrungen abgeschlossener und noch laufender Projekte und unter Einbezug von Migrantinnen und Migranten müssen Sportangebote entwickelt werden, die bei ihnen besonders beliebt sind und ihrer Sportsozialisation entsprechen. Sie müssen die Zielgruppe sozial, kulturell, sprachlich und örtlich dort abholen, wo sie steht.

Offene Sportangebote sind von besonderer Bedeutung: Niedrigschwellige Angebote ohne sofortige und unmittelbare Vereinsbindung bieten insbesondere für Migrantinnen und Migranten, die das deutsche Verbandsystem noch nicht kennen, einen guten Einstieg.

Die Entwicklung von zielgruppengerechten Angeboten spielt vor allem bei jungen Frauen und Mädchen mit Migrationshintergrund eine besonders wichtige Rolle. Wenngleich es keine ausreichenden statistischen Daten gibt, indizieren aktuellere Untersuchungen, dass Mädchen mit Migrationshintergrund deutlich weniger im (organisierten) Sport aktiv sind, als die männliche Vergleichsgruppe. Daraus kann aber nicht geschlossen werden, dass sie weniger Interesse an Sportangeboten haben: Sie sind durchaus daran interessiert, sich sportlich zu betätigen. Jedoch sind sie erfahrungsgemäß meist nur über eine persönliche Ansprache erreichbar und nehmen Angebote oftmals nur dann wahr, wenn die Familie in ihrer Gesamtheit angesprochen wird. Hinzu kommt die Notwendigkeit besonderer Voraussetzungen für die Teilnahme von Mädchen und Frauen aus dem muslimischen Kulturkreis an Sportangeboten wie geschlechtsspezifische Sportgruppen, getrennte Dusch- und Umkleieräume, weibliches Trainingspersonal und Kleidung, die mit den religiösen Geboten vereinbar ist.

Nachhaltige Angebote schaffen

Die mit und durch den (organisierten) Sport stattfindenden Integrationsprozesse müssen auf Langfristigkeit und Nachhaltigkeit ausgelegt werden.

Interkulturelle Vermittler stärken

Integrationsarbeit in einem Sportverein sollte stets gemeinsam mit Migrantinnen und Migranten gestaltet werden. Man braucht dazu engagierte Personen, die zwischen beiden Strukturen – den deutschen Vereinsstrukturen und den kulturellen Gegebenheiten der Migrantinnen und Migranten – vermitteln können und dort akzeptiert werden. Eine enge Zusammenarbeit mit Migrantenvereinen (z. B. Kulturvereine, religiöse Vereine, etc.) bietet Möglichkeiten, Migrantinnen und Migranten zu erreichen, um das Bewusstsein für die Bedeutung des Sports zu erhöhen.

Integration ist ein wechselseitiger Prozess

Bei der einheimischen (deutschen) Bevölkerung gilt es, Vorurteile und Fremdenfeindlichkeit abzubauen. Gleichzeitig müssen auch die Migrantinnen und Migranten bereit sein, sich für die Gesellschaft zu öffnen. Nur wenn einheimische und zugewanderte Bevölkerung sich als gegenseitige Bereicherung empfinden, kann Integration auch über den Verein und den reinen Übungs- und Wettkampfbetrieb hinaus stattfinden.

1.2. Zielbestimmungen

Der organisierte Sport möchte die Bestrebungen zur *interkulturellen Öffnung* seiner Sportverbände noch weiter verstärken. Auf der Ebene der Vereine soll ein größeres Interesse und Verständnis füreinander entwickelt werden. Dies gilt insbesondere auch für Vereine, die bisher eine hohe Konzentration von Mitgliedern einer bestimmten Zuwanderergruppe zu verzeichnen haben (eigenethnische Vereine). Es ist darauf hinzuwirken, dass sie sich entsprechend dem deutschen Vereinsrecht für alle Bevölkerungsgruppen öffnen. Darüber hinaus ist die *Einbindung von Migrantinnen und Migranten in die gestaltenden Strukturen der Vereine* und infolgedessen auch in die Gesellschaft zu verbessern.

Bei allen Zielen ist der Gender-Aspekt besonders zu berücksichtigen. Es gilt, vermehrt zielgruppenspezifische Angebote zu entwickeln, die an die (nicht) vorhandene Sportsozialisation von Mädchen und Frauen mit Migrationshintergrund anknüpfen und unmittelbar in ihrem sozialen und kulturellen Umfeld ansetzen.

Um dies zu erreichen, sollen im Nationalen Integrationsplan Maßnahmen festgehalten werden, die sich an folgenden Zielen orientieren:

Projekterfahrungen dokumentieren und evaluieren

Es gibt bereits zahlreiche Erkenntnisse über die Wirkung von Integrationsmaßnahmen im Sport. Die Vielzahl an Erfahrungen aus erfolgreichen Projekten und Initiativen müssen in Zukunft vermehrt zusammengetragen, dokumentiert, bewertet und miteinander vernetzt werden. Örtliche und regionale „Best-Practice“-Beispiele müssen auf ihre Übertragbarkeit in die Fläche untersucht und erforderlichenfalls dahingehend überarbeitet und angepasst werden.

Kompetenzerweiterung und Qualifizierung

Die Ergebnisse aus den Projektevaluationen müssen in die Fläche getragen werden. Identifizierte Erfolgsfaktoren für eine gelungene Integration sollen an die Basis weitergegeben werden. Durch regelmäßige Informationen sollen die Sportlerinnen und Sportler sowie die ehrenamtlichen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter auf allen Ebenen der Vereine und Verbände für das Thema Integration sensibilisiert werden. Aufbauend auf dem vorhandenen Wissen müssen neue Kompetenzen entwickelt und in Form von Schulungsbausteinen aufbereitet werden. Interkulturelle Handlungskompetenzen von Übungsleiterinnen und Übungsleitern, Trainerinnen und Trainern sowie Betreuerinnen und Betreuern sollen dadurch erweitert werden.

Kooperation in lokalen Netzwerken

Damit die Integrationspotenziale des Sports vollständig genutzt werden können, ist die Einbindung in lokale Netzwerke erforderlich. Unter der Leitung der Kommunen bieten Netzwerke Möglichkeiten zum Austausch zwischen Sportvereinen, Schulen, Kindergärten und sozialen Einrichtungen. Es gilt, auch Migrantenorganisationen stärker und systematischer als bisher in die Netzwerkstrukturen einzubinden. Netzwerke sollen die Kommunikation und das Verständnis füreinander fördern und bieten darüber hinaus eine gute Plattform für die Entstehung von Kooperationsprojekten. Schon jetzt kooperieren laut Sportentwicklungsbericht 2005/2006 70 Prozent der Sportvereine miteinander, 62 Prozent arbeiten mit Schulen, 24 Prozent mit Kindertagesstätten, 21 Prozent mit Wirtschaftsunternehmen und 15 Prozent mit Jugendämtern zusammen.

Leistungsfähige Rahmenbedingungen für Integrationsarbeit schaffen

Die Rahmenbedingungen des Sports bieten eine ideale Ausgangsbasis für soziale Integration. Um seine ganze Wirkung zu entfalten, muss der Sport allerdings von ergänzenden Maßnahmen begleitet werden. Da ein einzelner Sportverein häufig nicht über ausreichende Ressourcen und Kenntnisse verfügt, um ganzheitliche Integrationskonzepte zu entwickeln, müssen ausreichende Möglichkeiten der professionellen Beratung angeboten werden. Zur Unterstützung der ehrenamtlichen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter auf der Vereinsbasis müssen Rahmenbedingungen geschaffen werden, die die Förderung von Integrationsprojekten ermöglichen. Voraussetzung ist dafür auch die ausreichende Bereitstellung der notwendigen Infrastruktur, insbesondere der Sportstätten. Die Schaffung von Bedingungen, die den kulturellen, sozialen und religiösen Erfordernissen von Mädchen und Frauen mit Migrationshintergrund entsprechen, bedarf dabei der besonderen Beachtung.

Interne und externe Stärkung des Themenbereichs Integration

Integration ist ein wichtiges Querschnittsthema. Die Angliederung des Themas innerhalb der zuständigen Behörden und der betroffenen Institutionen sollte dem Rechnung tragen.

Die Sportverbände, aber auch Bund, Länder und Kommunen müssen darüber hinaus die Integrationsarbeit mit einer durchdachten und breit angelegten Öffentlichkeitsarbeit begleiten. Diese soll gleichermaßen die einheimische wie die zugewanderte Bevölkerung erreichen und die Leistungen des Sports positiv hervorheben. Die Berufung von Integrationsbotschafterinnen und Integrationsbotschaftern sowie Integrationsbeauftragten, die selbst Migrationshintergrund haben, ist dafür hilfreich. Es gilt dabei, die Migranten-

organisationen (eigenethnische Sportvereine, Kulturvereine, religiöse Vereinigungen, etc.), Führungspersönlichkeiten aus den Gemeinden und Communities sowie die Medien, insbesondere die in Deutschland ansässigen Fernsehsender und Zeitungen der Herkunftsländer, stärker und systematischer als bisher in die Kommunikationsstrukturen einzubinden.

1.3 Maßnahmen/Selbstverpflichtungen/Prüfaufträge

Die Mitglieder der Arbeitsgruppe haben die Maßnahmen, mit denen die Ziele erreicht werden können, zusammengefasst:

Maßnahmen und Selbstverpflichtungen der Bundesregierung

Projekterfahrungen dokumentieren und evaluieren:

- Die Bundesregierung verpflichtet sich, beim Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) eine Informationsplattform einzurichten, die Grundlage für eine bundesweite Bestandsaufnahme überregionaler und regionaler Integrationsangebote im Sport ist. Sie wird prüfen, ob die Erfassung von sportlichen (Integrations-)maßnahmen von Kulturvereinen ebenfalls möglich ist.

- Die Bundesregierung wird das von ihr geförderte Programm „Integration durch Sport“ des DOSB evaluieren.

Kompetenzerweiterung und Qualifizierung:

- Die Bundesregierung wird prüfen, ob und wie es möglich ist, gesicherte statistische Angaben über den Anteil von Mitgliedern mit Migrationshintergrund in deutschen Sportvereinen sowie in eigenethnischen Vereinen zu erheben.
- Die Bundesregierung wird das Thema „Integration in und durch den Sport“ als Forschungsschwerpunkt des Bundesinstituts für Sportwissenschaften (BISP) verankern.
- Das BISP wird die Ergebnisse der von ihm geförderten Forschungsprojekte „Integration von Jugendlichen im Sportverein“ und „Migrantensportvereine in Deutschland“ durch Transferaktivitäten der Sportpolitik und den Sportorganisationen vermitteln.

Kooperation in lokalen Netzwerken:

Die Bundesregierung wird die Zusammenarbeit mit den Partnern aus Sport und Politik auch nach der Präsentation des Nationalen Integrationsplans weiterführen.

Leistungsfähige Rahmenbedingungen für Integrationsarbeit schaffen:

- Die Bundesregierung wird zur Vermeidung von Doppel- und Mehrfachförderung alle bundesfinanzierten Maßnahmen im Bereich Integration durch Sport erfassen. Dies kann z. B. im Rahmen eines Arbeitskreises erfolgen, dem die Bundesressorts BMI, BMFSFJ und BMVBS und Bundesbehörden angehören. Eine solche Koordinierung und Bündelung der Aktivitäten bietet umfassendere Möglichkeiten der Zusammenarbeit als bisher, so dass Sportprogramme mit Sozial-, Kultur- und Bildungseinrichtungen sowie mit ethnischen Organisationen und Gemeinschaften vernetzt werden können.

- Die Bundesregierung wird die Weiterentwicklung des Programms „Integration durch Sport“ mit dem Ziel unterstützen, eine kontinuierliche Förderung dieses Grundangebotes zu gewährleisten und allen Beteiligten Planungssicherheit zu geben.

- Die Bundesregierung wird das Projekt „Fankurve“ für die Laufzeit von 2007 bis 2009 unterstützen. Das Projekt ist Bestandteil des von der Deutschen Sportjugend im DOSB (dsj) entwickelten Konzepts „Sport! Jugend! Agiert!“, das im Rahmen des von Frau Bundeskanzlerin Merkel einberufenen Integrationsgipfels im Juli 2006 vorgestellt wurde.

Interne und externe Stärkung des Themenbereichs Integration:

- Die Bundesregierung hat im Rahmen des Nationalen Integrationsplans die Kampagne „Forum Integration. Wir machen mit.“ der Öffentlichkeit präsentiert. Durch Plakate soll in Kooperation mit den Sportverbänden in den kommenden Monaten in den Vereinen verstärkt auf das Thema Integration aufmerksam gemacht werden.

Maßnahmen und Selbstverpflichtungen der Länder und Kommunen (bzw. in der Regelungszuständigkeit von Ländern und Kommunen)

Die Bundesländer verfolgen mit der Bundesregierung die Zielsetzung, mehr Menschen mit Migrationshintergrund durch den Sport in bestehende Strukturen einzubinden und damit das Verständnis der Menschen aus unterschiedlichen Kulturen füreinander zu verbessern. Sie sind neben den kommunalen Gebietskörperschaften – insbesondere im Breitensport – die Hauptlastenträger u. a. beim Bau, der Sanierung und der Modernisierung von Sportstätten. Darüber hinaus fördern die Länder häufig einzelne Pilot- oder Modellprojekte, um den Integrationsgedanken vor Ort stärker greifen zu lassen. Zusätzlich unterstützen sie das Programm „Integration durch Sport“ in vielfältiger Weise.

In der Arbeitsgruppe zum Themenfeld „Integration durch Sport – Potenziale nutzen, Angebote ausbauen, Vernetzung erweitern“ haben die Länder (z. T. koordiniert durch das Land Hessen in Abstimmung mit dem Land Mecklenburg-Vorpommern als Vorsitzland der Sportministerkonferenz) bereits Vorschläge für Selbstverpflichtungen eingereicht (Anlage 2), deren wesentlichen Inhalte hier aufgenommen werden.

Projekterfahrungen dokumentieren und evaluieren:

- Das Land Hessen wird auf Länderebene mit einer ersten Bestandsaufnahme der Integrationsmaßnahmen im Sport beginnen, zu der auch eine Situationsanalyse zählen soll. Dabei sollen zunächst empirische Untersuchungen initiiert werden. Die Umsetzung entsprechender Arbeiten soll mit einem Prämiensystem geschehen. Dieser Bestandsaufnahme dient auch ein „Integrationskongress“ im August 2007, der von NRW und Hessen gemeinsam durchgeführt wird.

Leistungsfähige Rahmenbedingungen für Integrationsarbeit schaffen:

- Mittelbereitstellung für Sportstätten: Die Landesregierungen haben sich verpflichtet, dauerhaft hohe Beträge in die Sportförderung zu investieren. Ob bei zukünftigen Investitionen speziell Vereine oder Ortsteile besonders bevorzugt werden sollen, die in hohem Maße Sport für Migrantinnen und Migranten anbieten, ist noch offen. Die Landesregierungen sehen auf diesem Feld einen verstärkten Handlungsbedarf. Von einigen Ländern wird erwogen, Anforderungen aus dem Bereich der Integrationspolitik für Migrantinnen und Migranten in die Mittelverteilung explizit aufzunehmen. Die genannten Verbesserungen bei den Rahmenbedingungen durch die Landesregierungen sind bereits angelaufen oder beginnen im Jahr 2007. Sie sind auf einen zwei bis fünfjährigen Zeitraum ausgelegt.
- Das Land Schleswig-Holstein hat die Richtlinie über die Förderung des Sports in Schleswig-Holstein vom 16. 11. 2005 überarbeitet und neu bekannt gemacht (Sportförderrichtlinie vom 1. 3. 2007, Abl. Schleswig-Holstein v. 10. 4. 2007, S. 260 ff.). Zu den in Ziff. 2 der Richtlinie explizit genannten Fördergegenständen ist neu der Förderschwerpunkt „g) Maßnahmen zur Integration durch Sport“ in den Katalog aufgenommen worden. Anträge können von schleswig-holsteinischen Kommunen, Sportvereinen und -verbänden gestellt werden. Maßnahmen werden im Rahmen der Sportfördermittel des Landes zur Verfügung gestellt. Projekte werden im Wege der Fehlbedarfsfinanzierung als Projektförderung unterstützt; die Höhe der Förderung soll 5.000 Euro pro Maßnahme nicht übersteigen.

- Im Land Berlin gehört die „soziale Integration unterschiedlicher Bevölkerungsgruppen“ sowie die „Berücksichtigung der besonderen Bedürfnisse ausländischer Mitbürger“ gemäß § 1 des Gesetzes über die Förderung des Sports im Lande Berlin zu den Zielen der Sportförderung des Berliner Senats.

- Der Senat der Freien und Hansestadt Hamburg hat am 19. Dezember 2006 ein Handlungskonzept zur Integration von Zuwanderern beschlossen. Unter dem Themenbereich „Zusammenleben in der Stadt“ ist Sport als eigenes Handlungsfeld dargestellt. Der Schwerpunkt liegt bei Kindern und Jugendlichen.

Interne und externe Stärkung des Themenbereichs Integration:

- Die Landesregierungen verpflichten sich, noch in diesem Jahr zu prüfen, ob der Integration von Migrantinnen und Migranten durch die Sportpolitik ein höherer Stellenwert beizumessen ist und organisatorische Schritte zur Aufwertung unternehmen werden müssen. Als Zeitschiene wird der Zeitraum 2007 bis 2008 zugrunde gelegt. Bei entsprechender Umsetzung wird Integrationspolitik als langfristige Querschnittsaufgabe verstanden.

Kooperation in lokalen Netzwerken:

Vertreter der Organisationen der Kommunalen Gebietskörperschaften weisen darauf hin, dass sie nicht das Mandat haben, Verpflichtungen für ihre Mitglieder einzugehen. Auch eigene Selbstverpflichtungen der Spitzenverbände kommen erst nach einer Beschlussfassung der jeweils zuständigen Gremien in Betracht. Im Rahmen der Arbeitsgruppen wurden deshalb lediglich Empfehlungen für Maßnahmen erarbeitet.

- Die Arbeitsgruppe spricht sich für die Einberufung von stadtweiten Integrationskonferenzen einschließlich der Einrichtung eines Arbeitskreises „Sport und Integration“ aus. Sie unterstützt die Position, dass Integration ein Querschnittsthema ist und deswegen in den Städten nicht nur als Stabsstelle angesiedelt, sondern der Leitungsebene zugeordnet werden sollte.
- Die Arbeitsgruppe unterstützt Bestrebungen, das zivilgesellschaftliche Engagement gerade auch im Sportbereich in die Aktivitäten vor Ort einzubinden.

Maßnahmen und Selbstverpflichtungen der nicht-staatlichen Institutionen und Organisationen

Sport wird von vielen Vereinen in zahlreichen Einzelprojekten als Integrationsmittel genutzt. Eine Aufzählung der Maßnahmen ist aufgrund ihrer Vielfalt an dieser Stelle nicht möglich. Stellvertretend seien deshalb Maßnahmen und Selbstverpflichtungen des DOSB als Dachorganisation des Sports sowie des Deutschen Fußball-Bundes (DFB) und des Deutschen Turner-Bundes (DTB) als den größten Mitgliedsverbänden des DOSB genannt.

Projekterfahrungen dokumentieren und evaluieren:

- Der DOSB verpflichtet sich, bei der Evaluation des Programms „Integration durch Sport“ mitzuwirken. Er wird bei der forschungspraktischen Arbeit und bei der Bewertungsphase mitarbeiten und alle erforderlichen Informationen und Materialien für die Evaluation zur Verfügung stellen. Die Auswertungen der Ergebnisse fließen als Handlungsempfehlungen direkt in die konzeptionelle Überarbeitung des Programms ein.
- Der DTB ermittelt im Rahmen seines „Innovationspreises für Turn- und Sportvereine“ Best-Practice-Projekte in der Kategorie „Integration von Mädchen und Frauen“ und zeichnet diese aus. Der Preis wird im Zuge des Stuttgarter Sportkongresses für November 2007 ausgeschrieben. Eine Ausweitung der Ausschreibung als jährlicher „DTB-Vereinspreis“ ist ab 2008 ins Auge gefasst.

Kompetenzerweiterung und Qualifizierung:

- Der Qualifizierung von Multiplikatorinnen und Multiplikatoren (z. B. Frauen mit Migrationshintergrund, Übungsleiterinnen und Übungsleiter, Schiedsrichterinnen und Schiedsrichter etc.) kommt eine zentrale Bedeutung zu (Themen: Interkulturelles Lernen, Konfliktmanagement). Die Qualifizierungsmaßnahme „Sport interkulturell“, die im Rahmen des Programms „Integration durch Sport“ gefördert wird, wird zurzeit von der Universität Koblenz-Landau evaluiert. Der DOSB verpflichtet sich, die bestehende Qualifizierungsmaßnahme „Sport interkulturell“ in allen Bundesländern umzusetzen und unter anderem auch im Hinblick auf verschiedene Sportarten zu spezifizieren.
- Der DOSB und der DFB werden gemeinsam ein Schulungsmodul entwickeln. Basis dafür ist die Schulung „Sport interkulturell“ des DOSB. Der DFB wird das Modul um fußballspezifische Inhalte ergänzen. Die Schulung soll auf allen Ebenen des Verbandes und der Vereine mit Unterstützung der Koordinatoren aus dem Programm „Integration durch Sport“ durchgeführt werden.

- Der DTB arbeitet in seinen jährlichen Sportkongressen für Vereins-Führungskräfte und Vereinsmitarbeiterinnen und -mitarbeiter das Thema „Integration von Mädchen und Frauen im Turnverein“ durch Hauptreferate, Workshops und Diskussionsforen auf. Die nächsten Kongresse finden im November 2007 in Stuttgart und im November 2008 in Hamburg statt.

Kooperation in lokalen Netzwerken:

- Der DOSB wird das Arbeitsprinzip „Netzwerk“ stärken. Er verpflichtet sich, auf alle Programmbeteiligten aus dem Programm „Integration durch Sport“ hinzuwirken, dass Angebote aus Kommunen und Ländern in die Netzwerkarbeit des Programms eingebunden werden. Darüber hinaus bietet der DOSB an, seine Erfahrung und Kompetenz ebenso wie sein nationales und internationales Netzwerk verstärkt in den Dienst der Aufgabe Integration zu stellen. Er verpflichtet sich, die Bildung und den Ausbau der Netzwerke auf Bundesebene und – durch die Koordinatoren des Projektes auf Landes- und Kommunalebene – weiter zu entwickeln und die hauptberuflichen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in den Landessportbünden dabei zu unterstützen.
- Der DFB plant den Aufbau eines DFB-Netzwerkes „Integration“. Das Dachnetzwerk soll lokale/regionale Integrationsprojekte im Fußball vernetzen und ggf. koordinieren.

Leistungsfähige Rahmenbedingungen für Integrationsarbeit schaffen:

- Das Programm „Integration durch Sport“ wird einem Prozess der Qualitätssicherung unterzogen. Hierfür werden mit der Bundesregierung sowie mit den Landessportbünden Zielvereinbarungen als Mittel zur Steuerung vereinbart. Der DOSB verpflichtet sich, die Zielvereinbarungen mit der Bundesregierung im ersten Halbjahr 2007 gemeinsam abzustimmen und nach einer Erprobungsphase die bundesweite Umsetzung in 2008 sicherzustellen.
- Die Landessportbünde sind eng in das Programm „Integration durch Sport“ eingebunden. Aus Sicht des DOSB ist eine nachhaltige und qualitativ wirksame Ausweitung des Programms durch die Einbindung von weiteren Sportverbänden (z. B. DFB) möglich und wünschenswert.
- Um das hohe sozial-integrative Potenzial des Sports stärker zu nutzen, will sich der DOSB dafür einsetzen, dass die Zusammenarbeit zwischen den Programmen „Soziale Stadt“ und „Integration durch Sport“ verbessert wird. Ziel ist es, wohnortnahe Sport- und Bewegungsangebote vor allem in sozial benachteiligten Stadtteilen zu fördern und

zu etablieren. Der DOSB verpflichtet sich, eine Kooperationsplattform aufzubauen und den Austausch zwischen den Programmen „Integration durch Sport“ und „Soziale Stadt“ zu intensivieren.

- Förderung des Modellprojektes „Am Ball bleiben – Fußball gegen Rassismus und Diskriminierung“ (dsj, siehe auch 1.3.1; Maßnahme: Projekt „Fankurve“). Die Kosten des Projektes werden zu gleichen Anteilen vom DFB und der Bundesregierung getragen.
- Der DFB veranstaltet im Rahmen des deutsch-französischen Schüler-Länderspiels im Mai 2007 an Berliner Schulen eine Projektwoche zum Thema „Gewaltprävention und Integration“. Dazu wurden vom DFB Unterrichtsmaterialien erstellt. Über die Nutzung der Materialien für Folgeprojekte wird nach der Projektwoche entschieden.

Interne und externe Stärkung des Themenbereichs Integration:

- Der DOSB verpflichtet sich, die Öffentlichkeitsarbeit innerhalb des Programms „Integration durch Sport“ auszubauen.
- Der DOSB und der DFB verpflichten sich, die Plakatkampagne der Bundesregierung „Forum Integration. Wir machen mit.“ zu unterstützen und seine Mitgliedsorganisationen darauf aufmerksam zu machen. Weitere Sportverbände sollen dafür gewonnen werden.
- Das Präsidium des DOSB hat im Sommer 2006 drei Integrationsbotschafterinnen benannt. Diese waren bereits an zahlreichen Aktionen beteiligt und unterstützen unter anderem auch die Kampagne der Bundesregierung „Forum Integration. Wir machen mit.“. Der DOSB verpflichtet sich, weitere Integrationsbotschafterinnen und Integrationsbotschafter zu benennen und hat hierzu ein Aufgabenprofil erarbeitet.
- Das Präsidium des DFB hat am 1. Dezember 2006 die erste ehrenamtliche Integrationsbeauftragte berufen. Je nach Anlass sollen demnächst zusätzlich Integrationsbotschafterinnen und Integrationsbotschafter mit Migrationshintergrund berufen werden.
- Zur gezielten Projektentwicklung und Maßnahmenumsetzung wird der DFB eine Expertenkommission „Integration“ einrichten, die u. a. eng vernetzt sein wird mit der Task Force „Gewaltprävention“.
- Auf dem DFB-Bundestag im Oktober 2007 wird erstmals ein umfassender Fußball-Entwicklungsplan verabschiedet. Die Festlegung der Integrationsziele

des DFB und der damit verbundenen Maßnahmen werden darin eine wichtige Rolle spielen.

- Im Rahmen der Kooperation von DFB und Daimler-Chrysler ist die jährliche Auslobung eines Integrationspreises für Projekte/Maßnahmen innerhalb der DFB-Strukturen sowie von Schulen und externen Projektträgern beabsichtigt.
- Der DTB arbeitet den Schwerpunkt „Integration von Mädchen und Frauen im Turnverein“ für Führungskräfte sowie Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Verbandes und seiner Vereine regelmäßig im DTB-Vereinsmagazin „Deutsches Turnen“ auf, das in 22.000 Exemplaren kostenlos an die Mitgliedsvereine verteilt wird. Der DTB beabsichtigt die Einbeziehung der Olympiasiegerin im Trampolinturnen, Anna Dogonadze, die in 2006 vom DOSB als eine von drei Integrationsbotschafterinnen berufen wurde.

Stärkung des Gender-Aspektes bei Integrationsmaßnahmen

- Aus Mitteln verschiedener staatlicher und nicht-staatlicher Institutionen wird voraussichtlich ab Mai 2007 das Projekt „Sport integriert – spin“ gefördert, das vom Landessportbund (LSB) Nordrhein-Westfalen durchgeführt wird. Das Projekt verfolgt das Ziel, Migrantinnen für den Sport zu gewinnen, sie u. a. zu Übungsleiterinnen zu qualifizieren und sie vermehrt an verantwortliche Positionen innerhalb der Sportvereine heranzuführen. Der verfolgte Projektansatz enthält nicht nur Sportangebote, sondern auch Angebote zu Sprache und Kultur für junge Migrantinnen, insbesondere muslimischer Herkunft. Der LSB wird in den Städten Duisburg, Essen und Gelsenkirchen modellhaft die verschiedenen Möglichkeiten erproben. Die Erkenntnisse kommen dem Programm „Integration durch Sport“ zugute.
- Die Handlungsschwerpunkte der Landesregierung von Nordrhein-Westfalen lagen und liegen sowohl auf der Fortführung bereits bewährter Projekte als auch auf der konzeptionellen Entwicklung neuer Vorhaben. Von den bereits abgeschlossenen Maßnahmen soll lediglich das Projekt „Sport mit Migrantinnen“ (1995 bis 1998) erwähnt werden, das bundesweit Modellcharakter hatte und in dessen Verlauf erstmals eine Übungsleiterfortbildung für Frauen mit Migrationsgeschichte durchgeführt worden ist. Bei allen künftigen Projekten im Prozess der interkulturellen Öffnung des Sports sind Frauen und Jugendliche unter den Zugewanderten die wichtigsten Zielgruppen. Hier sollten Programme entwickelt werden, die sowohl sensibel für kulturelle Unterschiede sind als auch die Kooperation

zwischen dem organisierten Sport und weiteren Trägern verstärken.

- Der DOSB entwickelt derzeit in den Fachbereichen „Gender Mainstreaming“ und „Integration durch Sport“ ein Projekt, um mit den Mitgliedsorganisationen und Vereinen neue Angebote aufzulegen, die die Sportbedürfnisse von Migrantinnen stärker berücksichtigen. Das Projekt ist an das Programm „Integration durch Sport“ angebunden und nutzt die hieraus entstehenden Synergieeffekte. Der DOSB verpflichtet sich, in Anlehnung an das aktuelle Arbeitsprogramm des Präsidiums ein Netzwerkprojekt für Mädchen und Frauen mit Migrationshintergrund durchzuführen. Die Fachgebiete „Gender Mainstreaming“ und „Integration“ konzipieren das Projekt mit einer Laufzeit von drei Jahren. Ziel des Projektes ist es, Angebote in den von Migrantinnen bevorzugten Sportarten (z. B. Kampfsport, Fußball, Tanzen, Schwimmen) zu schaffen. Die Netzwerkprojekte werden in zehn Städten durchgeführt. Der Netzwerkcharakter ergibt sich daraus, dass auch sportferne Organisationen einbezogen werden sollen. Darüber hinaus sollen die Sportangebote mit weiteren Qualifizierungsangeboten (z. B. Spracherwerb) gekoppelt werden. Projektträger sind Sportvereine, die auch in das Programm „Integration durch Sport“ eingebunden sind.
- Der DFB fördert ein Modellprojekt zur sozialen Integration von Mädchen durch Fußball. Dabei werden Mädchen aus ausgewählten sozial schwachen Regionen angeregt, durch Eigeninitiative z. B. Organisation von Turnieren, Bildung von Schul-AGs etc. den Weg in die Vereine zu finden und somit die gesellschaftliche Integration zu fördern.
- Zur Koordinierung und Bearbeitung des Schwerpunktes „Integration von Mädchen und Frauen mit Migrationshintergrund“ hat das Präsidium des DTB im September 2006 eine Präsidialkommission berufen. Ergebnisse der Arbeiten werden auf dem Internationalen Deutschen Turnfest 2009 in Frankfurt am Main präsentiert.
- Der DTB erstellt unter Heranziehung der bisherigen Erfahrungen von Turnvereinen ein Konzept zur Integration von Mädchen und Frauen in Vereine mit den Schwerpunkten Gymnastik und Tanz, das in ausgewählten Turnvereinen erprobt wird. Die Auswertung der dadurch gewonnenen Erkenntnisse erfolgt beim Internationalen Deutschen Turnfest 2009 in Frankfurt am Main. Anschließend wird das Konzept auf weitere Vereine ausgeweitet.

Anlage 1

Ergebnisse aus dem Forschungsauftrag „Sportentwicklungsbericht 2005/2006“ durchgeführt von Prof. Dr. Christoph Breuer, Prof. Dr. Heinz-Dieter Horch und Prof. Dr. Volker Rittner (Deutsche Sporthochschule Köln), gemeinsam finanziert von Bundesinstitut für Sportwissenschaft, Deutscher Olympischer Sportbund und den Landessportbünden.

Sportvereine und demografischer Wandel

45 Prozent der Sportvereine in Deutschland (etwa 40.000 Vereine) sind nach ihrer eigenen Einschätzung in ihrem Handeln vom demografischen Wandel betroffen. Zu den Facetten der demografischen Entwicklung, deren Folgen sich auf das Sportvereins-handeln auswirken, gehört neben dem Rückgang an Kindern und Jugendlichen, der Alterung und der Bevölkerungsschrumpfung die Zuwanderung. Der Anteil der Migranten an der Gesamtbevölkerung wird weiter wachsen. Diese Entwicklung geht auf eine positivere Geburtenrate bei der Bevölkerungsgruppe mit Migrationshintergrund sowie auf die Zuwanderung von Migranten zurück.

Von der Migrantenzuwanderung sehen sich sieben Prozent aller Sportvereine bzw. 15 Prozent der vom demografischen Wandel beeinflussten Vereine in ihrem Handeln berührt.

Zwischen den Bundesländern zeigen sich dabei erhebliche Unterschiede, die auf eine zweigeteilte Betroffenheitsentwicklung hinweisen: Während sich in den alten Bundesländern 15 Prozent der Sportvereine als von der Zuwanderung tangiert erklären, gilt dies nur für weniger als acht Prozent der Sportvereine in den neuen Bundesländern.

Auch eine Betrachtung der verschiedenen Vereinstypen offenbart beträchtliche Unterschiede in der Betroffenheit. Folgen der Zuwanderung von Migranten bemerken knapp 30 Prozent der Großvereine. Bei den restlichen Vereinstypen (z. B. kleine Wenigspartenvereine und mittelgroße Mehrspartenvereine) trifft dies nur für jeweils zehn Prozent bis 15 Prozent der Vereine zu.

Es stellt sich generell die Frage, ob die Sportvereine den demografischen Wandel ggf. über- oder unterschätzen. Eine Unterschätzung etwa würde dazu führen, dass der Sportverein Gefahr laufe, auf eine zentrale gesellschaftliche Veränderung nicht hinreichend vorbereitet zu sein. Der steigende Anteil von Migranten in der Bevölkerung wird von ca. 28 Prozent der Vereine (insbesondere kleine Wenigspartenvereine) unter- und von vier Prozent überschätzt. Regionale Unterschiede treten dabei nicht auf.

Als Reaktion auf die Auswirkungen des demografischen Wandels setzen vor allem mittelgroße und große Vereine vermehrt auf neue Vereinsangebote. Auch die verstärkte Kooperation mit anderen Vereinen gehört zu den häufiger praktizierten Maßnahmen.

Kooperationen der Sportvereine und kommunale Integration

Stellt man Fragen zum Beitrag der Sportvereine zur kommunalen Integration in einen historischen Kontext, so wird deutlich, dass die Beziehung zwischen Kommune und Sportvereinen seit Anbeginn der Sportbewegung durch einen lebhaften Austausch gekennzeichnet ist. Besondere Aufmerksamkeit für das Feld kommunaler Kooperationen im Rahmen der Gemeinwohlorientierung der Sportvereine ist derzeit und in wachsendem Maße zukünftig aus dem Grund geboten, weil viele neue Probleme der gesellschaftlichen Entwicklung sowohl eine verstärkte Organisations-tätigkeit in übergreifenden kommunalen Belangen als auch neue Formen der Zusammenarbeit erfordern. Insbesondere intersektoral zusammengesetzte Netzwerke, in denen unterschiedliche Organisationen und Politikbereiche kooperieren, gewährleisten die größten Erfolgsaussichten bei Aufgabenstellungen sozialer Integration.

Viele Sportvereine verkörpern die gesellschaftspolitischen Notwendigkeiten der kommunalen Netzwerkbildung durch ihre Arbeit und demonstrieren zugleich eine besondere Leistungsfähigkeit des bürgerschaftlichen Engagements. So kooperieren 70 Prozent der Sportvereine mit anderen Sportvereinen und 62 Prozent mit Schulen. 24 Prozent arbeiten mit Kindertagesstätten und 21 Prozent mit Wirtschaftsunternehmen sowie 15 Prozent mit Jugendämtern zusammen. Damit bieten die Sportvereine günstige Voraussetzungen für eine erfolgreiche Integrationsarbeit mit Migranten, da diese stark von Netzwerkbildungen abhängt.

Anlage 2

Beitrag der Bundesländer zum „Nationalen Integrationsplan“

1. Grundverständnis

Die Landesregierungen – in der Position zwischen Bundesebene und kommunaler Ebene – nehmen die Aufgabe, Integration durch Sport zu betreiben, im Rahmen ihres sportpolitischen Ansatzes,

- einer Politik für den Sport zu betreiben,
- unter Zugrundelegung des Subsidiaritätsprinzips,
- Werte für die sporttreibende Bevölkerung zu vermitteln

sehr ernst.

Die Landesregierungen betreiben eine breitgefächerte Integrationspolitik, bei der in den vergangenen Jahren die Integration von Migrantinnen und Migranten eine zunehmend wichtigere Rolle spielt. Insofern ist aktuell kein Paradigmenwechsel vorzunehmen, aber eine klare Definition als Schwerpunkt-aufgabe, die sie gemeinsam mit Bund und Kommunen und den Landessportbünden durchführen wollen. Zwar ist eine Bewertung bisher ergriffener Maßnahmen nur sehr punktuell möglich – bekanntlich soll deshalb auch die Forschung auf diesem Gebiet aktiviert werden – es soll aber auf der praktizierten Integrationspolitik durch Sport aufgebaut werden.

2. Zielsetzung

Die Landesregierungen verfolgen mit der Bundesregierung eine gemeinsame Zielsetzung, mehr Menschen mit Migrationshintergrund durch den Sport in die bestehenden Strukturen einzubinden und damit das Verständnis der Menschen aus unterschiedlichen Kulturen zu verbessern. Damit soll insgesamt die Grundlage der zivilen Gesellschaft gestärkt werden. Das Verständnis von Integration muss praktisch und theoretisch von wechselseitiger Akzeptanz geprägt sein.

3. Erfolgsfaktoren

Als Erfolgsfaktoren einer auf Wechselseitigkeit ausgerichteten aktiven Integrationspolitik gelten daher:

- Beibehaltung kultureller Identität,

- Dialogische Integration,
- Aktive Aquis von Multiplikatoren mit Migrationshintergrund,
- Politikfähigkeit im Integrationsbereich,
- Bereitstellung von Ressourcen und
- Überwindung der Vor-Ort-Schwierigkeiten.

4. Themenfeld: Schaffung von Rahmenbedingungen

4.1 Themenschwerpunkt: Mittelbereitstellung für Sportstätten, soziale Aufgaben, Jugendförderung, normative Regelungen.

Bestandsaufnahme

Die Landesregierungen sind – neben den kommunalen Gebietskörperschaften – die Hauptlastenträger beim Bau, der Sanierung und Modernisierung von Sportstätten insbesondere im Breitensport. Ein Großteil der Mittel fließt direkt und indirekt in diese Funktionsbestimmung. Die entsprechenden verstärkten Investitionsbemühungen der Landesregierungen – jüngst z. B. Rheinland-Pfalz, Hessen oder Niedersachsen – kommen dem Sport der gesamten Bevölkerung zugute. Teilweise wird erwogen, Anforderungen aus dem Bereich der Integrationspolitik für Migranten in die Mittelverteilung explizit aufzunehmen.

Selbstverpflichtung

Die Landesregierungen haben sich verpflichtet, dauerhaft hohe Millionenbeträge in die Sportförderung zu stecken, insbesondere in die Förderung der Sportstätten. Ob bei zukünftigen Investitionen speziell Vereine oder Ortsteile besonders bevorzugt werden sollen, die in hohem Maße Sport für Migrantinnen und Migranten anbieten, ist noch offen. Die Landesregierungen sehen auf diesem Feld einen verstärkten Handlungsbedarf.

Beispiel Land Schleswig-Holstein

Kurzbeschreibung

Das Land Schleswig-Holstein hat die Richtlinie über die Förderung des Sports in Schleswig-Holstein überarbeitet und neu bekannt gemacht (Sportförderrichtlinie v. 1.03.2007, Abl. Schleswig-Holstein v. 10.04.2007, S. 260 ff.). Zu den in Ziff. 2 der Richtlinie explizit genannten Fördergegenständen ist neu der Förderungsschwerpunkt „g) Maßnahmen zur Integration durch Sport“ in den Katalog aufgenommen worden. Anträge können von schleswig-holsteinischen Kommunen, Sportvereinen und -verbänden gestellt werden.

Zeitschiene

Mit einer Veröffentlichung im ABl. Schleswig-Holstein ist voraussichtlich im Mai 2007 zu rechnen; die Richtlinie wird zunächst bis zum 31.12.2009 gelten.

Finanzrahmen

Maßnahmen werden im Rahmen der Sportfördermittel des Landes zur Verfügung gestellt. Projekte werden im Wege der Fehlbedarfsfinanzierung als Projektförderung unterstützt; die Höhe der Förderung soll in der Regel 5.000 Euro pro Maßnahme nicht übersteigen. Weitere Angaben sind derzeit noch nicht möglich bzw. abhängig von der Antragsituation in diesem und in den sonstigen Förderschwerpunkten.

Beispiel Land Berlin

Im Land Berlin gehört die „soziale Integration unterschiedlicher Bevölkerungsgruppen“ sowie die „Berücksichtigung der besonderen Bedürfnisse ausländischer Mitbürger“ gemäß § 1 des Gesetzes über die Förderung des Sports im Land Berlin zu den Zielen der Sportförderung des Berliner Senats.

Zeitschiene

Die genannten Verbesserungen bei den Rahmenbedingungen durch die Landesregierungen sind bereits angelaufen oder beginnen im Jahr 2007 und sind auf einen zwei- bis fünfjährigen Zeitraum ausgelegt.

5. Themenfeld: Integration als Maßnahmenfeld aufwerten

5.1 Themenschwerpunkt: Integration als Querschnittsaufgabe verankern

Bestandsaufnahme

Einzelne Landesregierungen haben begonnen, „Integration durch Sport“ als Querschnittsaufgabe aufzuwerten und teilweise mit zusätzlichen Ressourcen auszustatten.

Maßnahmen/Selbstverpflichtung

Die Landesregierungen verpflichten sich, noch in diesem Jahr zu prüfen, ob der Integration von Zuwanderinnen und Zuwanderern durch die Sportpolitik ein höherer Stellenwert beizumessen ist und organisatorische Schritte zur Aufwertung unternommen werden. Als Zeitschiene wird der Zeitraum 2007 bis 2008 zugrunde gelegt. In allen der entsprechenden Umsetzung wird Integrationspolitik als langfristige Querschnittsaufgabe verstanden.

6. Themenfeld: Einzelprojekte

6.1 Themenschwerpunkt: Einzelprojekte der Landesregierungen

Bestandsaufnahme

Die Landesregierungen fördern einzelne Projekte, den Integrationsgedanken vor Ort stärker greifen zu lassen. In diesem Sinne initiieren sie Projekte, häufig als Pilot-Projekte, unterstützen begonnene Projekte im Sinne von Best-Practice-Beispielen oder regen die Auflage neuer Programme an.

Beispiel Hessen

Die hessische Landesregierung fördert seit fünf Jahren das Projekt „START“, mit dem erreicht wird, dass ausgebildete Übungsleiterinnen mit Migrationshintergrund als Multiplikatoren in die Vereine gehen. Der Finanzrahmen wird für eine mittelfristige Fortführung des Projekts im Jahr 2007 gesichert (soweit dies haushaltsrechtlich möglich ist). Jährlich stehen 130.000 Euro bereit.

Die hessische Landesregierung fördert Initiativen im Sport, mit denen die Ausbildung, Weiterbildung und Fortbildung für Menschen mit Migrationshintergrund (Vereinsmanager, Übungsleiter) vor allem im Jugendbereich verstärkt wird.

Entsprechende Initiativen werden bereits im Jahr 2007 gefördert. Pro Maßnahme werden 5.000 Euro bis 10.000 Euro bereitgestellt.

Die hessische Landesregierung will die Bildung durch Sport im Jugendbereich gezielt fördern. Der Schwerpunkt soll zunächst im Fußball liegen. Ausbildung und Weiterbildung sollen dazu genutzt werden, die überfachlichen Kompetenzen Jugendlicher zu stärken, um diese wirksamer dem Arbeitsmarkt zuzuführen. Sie sollen dabei auch für den Sport qualifiziert werden. Die Maßnahmen sind auf einen dreijährigen Zeitraum angelegt. Die Maßnahmen werden zunächst mit 15.000 Euro bis 20.000 Euro jährlich unterstützt.

Die Landesregierung will das Ehrenamt durch die Bereitstellung hauptamtlicher Ressourcen unterstützen und dabei Menschen mit Migrationshintergrund gezielt mit einbeziehen. Dies gilt für das Programm „Erfahrung hat Zukunft“ mit dem Arbeitslose über 50 Jahre zunächst für einen Zeitraum von zwei Jahren als „Leitungsassistent Sport“ eingestellt werden (Vereine, Sportkreise, Verbände). Weiterhin wird im Rahmen der Förderung des Freiwilligen Sozialen Jahres die Einstellung von Jugendlichen mit Migrationshintergrund gezielt gefördert.

Beide Programme beginnen im Jahr 2007 und werden zunächst bis 2009 fortgeführt. Im Programm „Erfahrung hat Zukunft“ sollen zunächst 30 Personen im Sport eingestellt werden, im FSJ zunächst vier Personen mit Migrationshintergrund.

Weiterhin sollen Projekte gefördert werden, mit denen u. a. Jugendliche mit Migrationshintergrund für verantwortliche Positionen (Jugendtrainer, Schiedsrichter etc.) gewonnen werden. Damit soll das interkulturelle Verständnis auf örtlicher Vereinsebene gefördert werden.

Die hessische Landesregierung will die Erfahrungen mit den Fan-Projekten auf der Ebene der Bundesligen/Regionalligen nutzen, um Erkenntnisse auch für den Amateurfußball nutzbar zu machen. In diesem Sinne sollen die Koordination zwischen den Fan-Projekten und der Erkenntnis-Transfer praktisch umgesetzt werden.

Für diese Projekte – auch im internationalen Vergleich – wird ein mittelfristiger Zeitraum zugrunde gelegt und mit jährlich rund 25.000 Euro gefördert.

Schließlich will die Landesregierung die Forschung im Integrationsbereich durch eine erste Bestandsaufnahme der Integrationsmaßnahmen im Sport beginnen, zu der auch eine Situationsanalyse zählen soll. Dabei sollen zunächst empirische Untersuchungen initiiert werden. Die Umsetzung entsprechender Arbeiten soll mit einem Prämiensystem geschehen.

Der Bestandsaufnahme auf Länderebene dient auch ein „Integrationskongress“ im August, der von NRW und Hessen gemeinsam durchgeführt wird.

Weitere Einzelmaßnahmen sind in der konkreten Planung.

Die hessische Landesregierung ist, wie alle anderen Landesregierungen auch, bei der Planung und Durchführung der Maßnahmen auf Partner im organisierten Sport angewiesen. Dazu zählen insbesondere die Landessportbünde, die eine Fülle der Länder-Maßnahmen aktiv begleiten, ganz abgesehen von den Maßnahmen im organisierten Sport selbst. Aber auch andere Partner aus den Verbänden – z. B. dem Fußball – oder auch Einrichtungen mit Migrationshintergrund, zählen zu den Partnern auf Regierungsseite. Auf diese Weise sind bereits jetzt die Konturen von Governance-Strukturen in der sportbezogenen Integrationspolitik zu erkennen.

Beispiel Berlin

Der Berliner Senat fördert seit Jahren das Programm „Ausländerintegrative Sportmaßnahmen“, mit dem die Sportjugend Berlin Beratung und Organisationshilfe bei der Aufnahme und Eingliederung junger Menschen mit Migrationshintergrund leistet. In diesem

Jahr erhält die Sportjugend hierfür Fördermittel i. H. v. 50.158 Euro. Dabei geht es um die Förderung der integrativen Jugendarbeit im Sport, insbesondere des sozialen Verhaltens und der Stärkung der Persönlichkeitsentwicklung durch Zuwendungen an Sportvereine, um Kinder und Jugendliche nichtdeutscher Herkunft besser in das soziale Gefüge des Vereins einzugliedern. Außerdem werden Freizeit-, Breiten-sport- und Kennenlernangebote der Sportvereine sowie außersportliche erlebnispädagogische Aktivitäten unterstützt.

Beispiel NRW

Die Handlungsschwerpunkte der Landesregierung lagen und liegen sowohl auf der Fortführung bereits bewährter Projekte als auch auf der konzeptionellen Entwicklung neuer Vorhaben. Von den bereits abgeschlossenen Maßnahmen soll lediglich das Projekt „Sport mit Migrantinnen“ (1995 bis 1998) erwähnt werden, das bundesweit Modellcharakter hatte und in dessen Verlauf erstmals eine Übungsleiterfortbildung für Frauen mit Migrationsgeschichte durchgeführt worden ist.

Bei allen künftigen Projekten im Prozess der interkulturellen Öffnung des Sports sind Frauen und Jugendliche unter den Zugewanderten die wichtigsten Zielgruppen. Hier sollten Programme entwickelt werden, die sowohl sensibel für kulturelle Unterschiede sind als auch die Kooperation zwischen dem organisierten Sport und weiteren Trägern verstärken.

Mit dem Ziel der Standortbestimmung hat das Innenministerium NRW am 9. Dezember 2006 gemeinsam mit der Katholischen Akademie „Die Wolfsburg“ und in Zusammenarbeit mit dem Landessportbund NRW und dem Zentrum für Türkeistudien eine Fachtagung durchgeführt.

Beispiel Hamburg

Der Senat der Freien und Hansestadt Hamburg hat am 19. Dezember 2006 ein Handlungskonzept zur Integration von Zuwanderern beschlossen. Unter dem Themenbereich „Zusammenleben in der Stadt“ ist der Sport als eigenes Handlungsfeld dargestellt. Der Schwerpunkt liegt hierbei bei dem Kinder- und Jugendsport.

Aus dem Handlungskonzept ergeben sich für die Stadt und die Partner im Sport folgende nächste Schritte:

- Weitere Unterstützung der Hamburger Sportvereine und -verbände bei ihrer Integrationsarbeit,
- Förderung des gemeinsamen Sports in Vereinen,
- Gewinnung von Zuwanderern als Funktionsträger und Sportmittler in Vereinen,

- Verbesserung der Informationen über Sportangebote,
- Gewinnung von Trainern mit Migrationshintergrund und mehr Praxiseinsatz,
- Gewinnung von Sportstars mit Migrationshintergrund als Vorbilder und
- verbesserte Angebote für Frauen und Mädchen mit Migrationshintergrund.

Beispiel Mecklenburg-Vorpommern Maßnahme/Selbstverpflichtung des Landes Mecklenburg-Vorpommern:

Kurzbeschreibung

Das Land Mecklenburg-Vorpommern fördert auf der Grundlage der „Richtlinien zur Förderung von Projekten im Sport“ u. a. Modellversuche, innovative Projekte und sportliche Aktivitäten von Migrantinnen und Migranten mit dem Ziel, ihre Teilhabe- und Verwirklichungschancen im gesellschaftlichen Leben zu verbessern. Der Verband für Behinderten- und Rehabilitationssport Mecklenburg-Vorpommern setzt gegenwärtig in Zusammenarbeit mit dem TuS Maccabi Rostock e. V., der Jüdischen Gemeinde Rostock, drei Rostocker Schulen, dem „Mechaje“-Jüdisches Theater M-V e. V., der Hochschule für Musik und Theater sowie dem Institut für neue Medien und mit Unterstützung des Landessportbundes, der Hansestadt Rostock und der Landesregierung ein multikulturelles Integrationsprojekt mit Jugendlichen verschiedener Kulturen zur Thematik „WIR SIND ANDERS UND DOCH GLEICH!“ um. Das Projekt führt einheimische Jugendliche, Jugendliche mit Migrationshintergrund und Jugendliche mit Handicap der Klassenstufen 7 und 8 und ihre Familien im Rahmen regelmäßiger Freizeitangebote in den Teilprojekten Sport, Kunst (Theater) und Medien unter Berücksichtigung bestehender Netzwerke in der Hansestadt Rostock zusammen.

Zeitschiene

1. Januar 2007 bis 31. Dezember 2009 (Laufzeit drei Jahre)

Finanzrahmen

Neben den Eigenmitteln des Sportverbandes werden für die Projektfinanzierung Zuwendungen des Landes (Jugendhilfe und Sport), der Kommune und der Deutschen Kinder- und Jugendstiftung – Schule plus eingesetzt.

Maßnahmen/Selbstverpflichtung des Landes Brandenburg:

Das Land Brandenburg fördert zwei Projekte der Brandenburgischen Sportjugend, die zum Ziel haben, neben dem sportlichen auch das soziale Talent von Jugendlichen durch Straßenfußball zu fördern. Der geringe Anteil von Menschen mit Migrationshintergrund in Brandenburg (ca. ein Prozent) bietet die

Chance, mit dem Mittel des Sports besonders junge Menschen intensiver zu erreichen.

Sportorientierte Jugendsozialarbeit – Straßenfußball für Toleranz

Kurzbeschreibung:

Straßenfußball für Integration und Toleranz ist eine Begegnungsplattform, fördert die Kommunikation zwischen Jugendlichen in unterschiedlichen sozialen Kontexten und unterstützt die Bildung von Netzwerken verschiedener sozialer Träger.

Fußballspielregeln werden durch die teilnehmenden Jugendlichen selbst gestaltet und Konfliktmanagement eingeübt.

Zu den Zielen gehört u. a. die Einbeziehung sozial benachteiligter Jugendlicher, von Mädchen durch die Bildung gemischter Teams und Jugendlicher mit Migrationshintergrund.

Es bestehen strukturelle Einbindungen in das internationale Netzwerk Streetfootballworld und zu anderen Straßenfußballprojekten in Deutschland. Das Projekt begann am 1. Januar 2007 und ist für drei Jahre geplant. Das Land fördert das Projekt mit 60.000 Euro.

Schulen zeigen Flagge

Ziel des Projektes ist die Festigung bzw. die Entwicklung von Schulprofilen verstärkt an Ganztagschulen und den Klassenstufen 7 – 9 mit dem Projekt „Straßenfußball für Toleranz“. Aufbauend auf den Erfahrungen des Projektes „WM-Schulen Fair Play for Fair Life“ anlässlich der Fußball-WM 2006 in Deutschland und den verschiedenen Kontinental-Cups, in denen Schulen Länder der Welt vertraten, soll dieses Projekt für die Profilbildung Ansätze liefern. Das Konzept beabsichtigt die „Veralltäglichung“ von fremden Kulturen im Schul-, Familien- und Gemeindeleben zu unterstützen. Träger des Projektes ist auch hier die Brandenburgische Sportjugend.

Maßnahmen/Selbstverpflichtung des Landes Bremen

Kurzbeschreibung

Das Land Bremen fördert auf der Grundlage der „Richtlinien über die Förderung der außerschulischen Jugendbildung, der Jugendinformation u. der Jugendverbandsarbeit“ sowie Beschlüssen der Deputation für Sport (zuständiger Parlamentsausschuss der Bremischen Bürgerschaft) das Gesamtprojekt „Integration durch Sport“, das federführend vom Landessportbund Bremen durchgeführt wird. Hauptziel des Projektes ist die langfristige Integration von Zuwanderinnen bzw. Zuwanderern und der benachteiligten einheimischen Bevölkerung über den Sport mit seinen weit reichenden individuellen Chancen u. sozialen Möglichkeiten. Im Vordergrund der Projektarbeit steht der sozialräumliche Ansatz, d. h. die Aktivitäten des Projektes konzentrieren sich auf so genannte

„soziale Brennpunkte“ in denen überproportional viele Zuwandererfamilien mit Eingliederungsschwierigkeiten leben.

Wohnortnahe Sport- und Bewegungsangebote mit niedrigschwelligem Charakter wie z. B. offene Übungsgruppen oder offene Turnierangebote haben sich als probates Mittel für die Kontaktaufnahme und Heranführung insbesondere von Kindern und Jugendlichen an den Sport bewährt.

Schwerpunkt der integrativen Arbeit ist die Kooperation mit Sportvereinen und -verbänden sowie der Aufbau von projekteigenen und vereinsgebundenen Übungsgruppen. Durch den Aufbau eines Netzes von Kooperationspartnern (insbes. Sportvereine, Schulen, Träger der Kinder- und Jugendhilfe, Wohlfahrtsverbände), die finanzielle und/oder personelle Unterstützung durch das Projekt erhalten, ist es möglich, die Zielgruppe in ihren Wohngebieten mit einem regelmäßigen Angebot in bestehende Gemeinschaftsstrukturen einzubinden und auf diese Weise ein friedliches Miteinander zu fördern.

Zeitschiene

Seit 2001 fortlaufendes Projekt.

Finanzrahmen

Neben Eigenmitteln des Landessportbundes Bremen werden für die Projektfinanzierung Zuwendungen des Landes (Sozial- und Jugendressort) und der Kommune (Sportamt) eingesetzt.

Maßnahmen des Landes Rheinland-Pfalz:

1. Projekt: ballance 2006 – Straßenfußball für Integration, Fair Play und Toleranz

Kurzbeschreibung

Auf Initiative des Ministeriums des Innern und für Sport Rheinland-Pfalz wurde unter Beteiligung des DFB, der beiden rheinland-pfälzischen Fußballverbände und weiterer namhafter Institutionen und Bundesligavereine dieses Straßenfußballprojekt gegründet, um Kinder und Jugendliche spielerisch zu einem faireren und toleranteren Umgang miteinander anzuhalten.

Der Schwerpunkt der Arbeit: Junge Menschen verschiedenen Alters und insbesondere verschiedener Herkunft sollen frühzeitig spielerisch erlernen, besser miteinander umzugehen und das anders sein zu akzeptieren.

Durch die Vorbereitung und Gestaltung von Straßenfußballturnieren, bei denen die Jugendlichen eigene Regeln festlegen und deren Einhaltung gemeinschaftlich kontrollieren, erfahren sie Selbstdisziplin und Kompetenz sowie einen positiven Teamgeist. Es werden soziale Verantwortung und Toleranz spiele-

risch vermittelt sowie Diskriminierung und Gewalt vorgebeugt, insbesondere auch durch die Einbindung von Mädchen in das Spielgeschehen.

Das Spielangebot richtet sich an Institutionen, Personen und Vereine, die in der Jugendbetreuung und in der Jugendarbeit tätig sind. Ihnen werden als Veranstalter Spielcourts sowie Veranstaltungs-Know-how und sachliche Unterstützung gewährt.

Zeitschiene

2004 bis voraussichtlich 2009

Finanzrahmen

Ca. 30.000 Euro jährlich. Dieses Geld wird überwiegend vom Ministerium des Innern und für Sport Rheinland-Pfalz sowie darüber hinaus anteilig von den übrigen Mitträgern bereitgestellt. Im Übrigen erfolgt ein Mittelzufluss im Einzelfall auch durch Sponsoren.

2. Projekt: „Sport und Sprache“ im Rahmen der DOSB-Initiative „Europa(s)Meister“ zur EU-Ratspräsidentschaft – Gemeinsamer Schwimm- und Sprachkurs für muslimische und deutsche Mädchen und Frauen

Kurzbeschreibung

Der organisierte Sport erreicht nach allgemeinen Erfahrungen ausländische Frauen und Mädchen muslimischen Glaubens nicht im gewünschten Maß.

Da sie Sport nicht gemeinsam mit Männern ausüben dürfen, finden sie mangels Gelegenheit nur schwer oder gar nicht den Weg in unsere Sportvereine. Sport als Mittel der Integration setzt aber Kontakt, Begegnung und Dialog voraus. Mit dieser Veranstaltung möchte der Landessportbund Rheinland-Pfalz in einem ersten Schritt vor allem dafür die notwendigen Voraussetzungen schaffen. In Kooperation mit dem Mainzer Schwimmverein 01 wird ein Schwimmunterricht mit Sprachkursen nach der erprobten und erfolgreichen Tandem-Methode des Deutsch-französischen Jugendwerks ergänzt. Das gemeinsame Sport- und Sprachlernen der deutschen und muslimischen Frauen soll einen wichtigen Anstoß für die Integration der Muslimas geben. Die Teilnehmerinnen werden für die Probleme ihrer Mitbürgerinnen und der jeweils anderen Kultur sensibilisiert.

Zeitschiene

Januar bis Juni 2007

Finanzrahmen

Ca. 6.000 Euro, bereitgestellt vom Landessportbund Rheinland-Pfalz.

Maßnahmen des Landes Schleswig-Holstein:

Projekt: Sport gegen Gewalt, Intoleranz und Fremdenfeindlichkeit

Kurzbeschreibung:

Das vom Landessportverband Schleswig-Holstein in Zusammenarbeit mit der Sportjugend und dem Innenministerium getragene Projekt will mit Hilfe des Sports erreichen, dass Kindern, Jugendlichen und Heranwachsenden sinnvolle Freizeitangebote gemacht werden, die ihnen auf sportliche Weise Spaß und Wertvorstellungen vermitteln. Gemeinsam mit vielen engagierten Verantwortlichen von Institutionen und Verbänden, insbesondere den Kreissportverbänden, den Sport-Fachverbänden, den Jugendorganisationen, den Schulen, Wohlfahrtsverbänden und Jugendämtern, Kirchen und Gewerkschaften, Polizei und Streetworkern wurden in zahlreichen Kreisen und Städten örtliche Arbeitskreise als „runde Tische gegen Gewalt“ eingerichtet.

Darüber hinaus werden integrative Ferienfreizeiten und Sonderaktionen wie Sportturniere, Projektwochen, Tage der sportlichen Begegnung unterschiedlicher Kulturkreise etc. gefördert. Zu den Zielen und Maßnahmen gehören das Training sozialen Verhaltens durch Sport, der Zusammenhang von Fairness im Sport, Fairness im Alltag und Möglichkeiten des Transfers, die Begründung dauerhafter Beziehungen durch Sport, die Entwicklung von Körpergefühl und Selbstbewusstsein mit dem Ziel der Identitätsbildung, Einprägung von „Sport ja – Gewalt nein!“ sowie „Sport ja – kriminelles Verhalten nein!“.

In ganz Schleswig-Holstein werden über 30 Projekthelferinnen und -helfer mit konkreten Hilfen vor Ort tätig. In 70 Gruppen nutzen über 1.600 Jungen und Mädchen die Angebote. Darüber hinaus finden jährlich mehr als 100 Sonderveranstaltungen statt, die Gelegenheit zu multikulturellen Begegnungen bieten.

Zeitschiene

Projekt wird seit 1994 umgesetzt

Finanzrahmen

Förderung durch Landesmittel in Höhe von 230.000 Euro.

Mitglieder

Koordination: Bundesministerium des Innern	
Dr. Georg Anders	Bundesinstitut für Sportwissenschaft
Bülent Arslan	Institut für interkulturelles Management- und Politikberatung
Angelika Baestlein	Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung
Prof. Dr. Jürgen Baur	Universität Potsdam
Hans-Peter Bergner	Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend
Gerhard Böhm	Bundeskanzleramt
Ernst Denneborg	Bundesministerium des Innern
Dieter Donnermeyer	Deutscher Turnerbund
Dr. Karin Fehres	Deutscher Olympischer Sportbund
Karin Grübler	Sozialministerium Mecklenburg-Vorpommern
Willi Hink	Deutscher Fußballbund
Wolfgang Isbarn	Innenministerium Mecklenburg-Vorpommern
Viktor Jukkert	Landessportbund Sachsen-Anhalt
Dr. Andreas Kapphan	Arbeitsstab der Beauftragten der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration
Gül Keskinler	„Start“ – Sport überspringt kulturelle Hürden beim Landessportbund Hessen
Pia Kremer	Bundesministerium des Innern
Jan Pommer	Deutsche Basketball-Bundesliga
Dr. Klaus Ritgen	Deutscher Landkreistag
Melanie Rothermel	Bundesministerium des Innern
Stefanie Schulte	Arbeitsstab der Beauftragten der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration
Ralph Sonnenschein	Deutscher Städte- und Gemeindebund
Gunda Spannemann-Gräbert	Innenministerium des Landes Schleswig-Holstein
Dr. Hartwig Stock	Bundesministerium des Innern
Niclas Stucke	Deutscher Städtetag
Joachim Waldenmeier	Bundesamt für Migration und Flüchtlinge
Michael Weiß	Deutscher Turnerbund
Prof. Dr. Heinz Joachim Zielinski	Hessisches Ministerium für Inneres und für Sport



Themenfeld 8:

„Medien – Vielfalt nutzen“

1. Themenfeld: Medien und Integration

1.1. Bestandsaufnahme

Wenn im Folgenden von Medien gesprochen wird, geht es primär um sogenannte Massenmedien wie Zeitungen und Zeitschriften sowie Rundfunk, auf deren Bedeutung hinsichtlich der individuellen und gesellschaftlichen Meinungsbildung nach Art. 5 Grundgesetz explizit hinweist. Einbezogen sind jedoch auch neue Informationsmedien, da im fortschreitenden Prozess der Medienkonvergenz die Grenzen zwischen Individual- und Massenmedien – sowohl aus der Perspektive der Anbieter als auch aus der Perspektive der Nutzer – immer mehr verschwimmen. Unabhängig davon sind einzelne Kapitel ausschließlich auf die klassischen Massenmedien fokussiert.

Im Prozess der Integration spielen Medien – wenn auch nur mittelbar – eine bedeutende Rolle: Einerseits prägen sie im Rahmen unabhängiger und kritischer Berichterstattung und in ihren Unterhaltungsangeboten Bilder von den verschiedenen ethnischen und kulturellen Bevölkerungsgruppen wesentlich mit. Andererseits sind sie für unterschiedliche gesellschaftliche Gruppen Plattform für öffentliche Kommunikation. Mit zunehmender gesellschaftlicher Pluralisierung stehen die Medien vor komplexen Herausforderungen. Im Interesse gesellschaftlicher Integration

und Präsenz müssen sie soziale und kulturelle Vielfalt thematisieren und kommunizieren. Gleichzeitig ist die Migrationsbevölkerung eine heterogene Adressatengruppe und deshalb medial nicht einheitlich ansprechbar. Auch in wirtschaftlicher Perspektive sind zugewanderte Bevölkerungsgruppen für die Medien von zunehmendem Interesse, stellen sie doch einen relevanten und ständig wachsenden Anteil der Mediennutzer, der Gebührenzahler, der Leser von Zeitungen und Zeitschriften und der Zielgruppen von Werbung. Vor diesem Hintergrund hat sich die Arbeitsgruppe insbesondere mit folgenden Themen befasst:

- Möglichkeiten und Erfordernisse einer Programmplanung und Berichterstattung, die kulturelle Vielfalt als Normalität im Programm abbildet, Chancen einer Einwanderungsgesellschaft aufzeigt und Hintergründe und Lösungsansätze bei Konflikten verdeutlicht;
- Aspekte der Personalgewinnung und Personalentwicklung, insbesondere mit Maßnahmen zur Verbesserung und Verstärkung der Ausbildung von Migrantinnen und Migranten zu Journalisten sowie der interkulturellen Ausrichtung von allgemeinen Aus- und Fortbildungsangeboten für die Medienberufe;
- Defizite in der Medienforschung und Möglichkeiten zur Förderung der Medienkompetenz von Migrantinnen und Migranten;

- spezifische mediale Angebote für migrantische Zielgruppen, insbesondere multilinguale Programme und Integrationspotentiale fremdsprachiger „Ethnomedien“.

Inhaltsanalysen ergeben, dass die deutschen Massenmedien bislang ein nur unvollständiges Bild der Migrantinnen und Migranten und ihrer Bedeutung im wirtschaftlichen, gesellschaftlichen und kulturellen Leben in der Bundesrepublik zeichnen. Lebensalltag und Perspektiven von Migrantinnen und Migranten kommen nur vereinzelt in Berichten, Beiträgen oder fiktionalen Formaten zum Ausdruck. Überproportional wird über Migrantinnen und Migranten in Problem-Zusammenhängen berichtet.

Gleichwohl kann von einer durchgängigen Vernachlässigung des Themas durch die deutschen Medien nicht die Rede sein. Zeitungen und Zeitschriften haben über Themen der Migration und Integration seit den sechziger Jahren berichtet. Die öffentlich-rechtlichen Sender können auf die Tradition ihrer fremdsprachigen Fernseh- und Radioangebote für Migrantinnen und Migranten verweisen, unterhalten zum Teil eigene Redaktionen und Sendungen und haben entsprechende Themen bis heute regelmäßig im Programm. Die privaten Rundfunkunternehmen setzen sich bereits seit vielen Jahren mit der Thematik auseinander. Das geschieht – auf dem Bildschirm bzw. hinter dem Mikrophon – in der Regel durch die Einbindung entsprechender Inhalte und Akteure in ihre Programme sowie in ständigem Dialog mit den Menschen. Auch im Online-Bereich finden sich Seiten und Portale, die sich an Migrantinnen und Migranten wenden und Integration fördern. Schließlich haben auch die verschiedenen fremdsprachigen Medienangebote für Migrantinnen und Migranten in der Bundesrepublik kontinuierlich Beiträge zur sozialen und kulturellen Integration geleistet – von Sprachkursen bis hin zu sozialpolitischer Beratung.

Wenn dennoch die eingangs beschriebenen Defizite zu konstatieren sind, so resultieren sie vornehmlich aus folgenden Sachverhalten:

Wie Erfahrungen in anderen Ländern zeigen, ist es sowohl für die journalistische Annäherung an die Normalität im Alltag als auch für die Behandlung von Migrations- und Integrationsthemen unabdingbar, mehr Journalisten und Medienschaffende mit Migrationshintergrund zu gewinnen. Solche Journalistinnen und Journalisten gibt es in Deutschland jedoch bisher zu wenig. In den einschlägigen Ausbildungsgängen zum Journalismus sind Nachwuchskräfte mit Migrationshintergrund auffallend unterrepräsentiert. Die berufliche Integration von Migrantinnen und Migranten in den Journalismus gelingt nur unzureichend. Dies gilt auch für Autoren und Protagonisten im fiktionalen Bereich. Nicht zuletzt aus Gründen der Marktsicherung wachsen das Interesse und die Bereit-

schaft in den Medien, die Mitarbeit von Journalistinnen und Journalisten und Medienschaffenden mit Migrationshintergrund vor und hinter der Kamera, vor und an den Mikrofonen sowie um die Redaktionsschreibische zu gewinnen. Medienunternehmen machen aber speziell für die redaktionelle Arbeit die Erfahrung, dass ausgebildetes journalistisches Personal mit Migrationshintergrund nur eingeschränkt zur Verfügung steht.

Analoges gilt für den Kenntnis- und Ausbildungsstand deutscher Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in Redaktion und Produktion. Sie benötigen umfassende Sachkenntnis über die von ihnen bearbeiteten Themen und die Migrantenkulturen. In den Ausbildungscurricula aber werden noch nicht standardmäßig vertiefende Kenntnisse über Migration und Integration und die damit verbundenen Themenfelder vermittelt, es fehlen Lernfelder der interkulturellen Kompetenz.

Die Mediennutzung der deutschen Bevölkerung ist bei Werbeträgern wie Zeitungen und Zeitschriften, Hörfunk und Fernsehen oder Internet weitgehend erforscht. Die methodischen Standards und die finanziellen Aufwendungen der kommerziellen, von Medien und Werbewirtschaft gemeinsam betriebenen „Mediaforschung“ sind hoch, da sie die Währung für Werbeeinnahmen und Werbeausgaben im Mediensektor liefert. Demgegenüber wird die Mediennutzung von Menschen mit Migrationshintergrund in Deutschland durch diese Forschung nicht befriedigend erfasst. Es existieren zwar vereinzelte Studien über Medienausstattung, -nutzung und ihre Motive. Umfassende Erkenntnisse über Motive und Nutzungsweisen der Medien von Menschen mit Migrationshintergrund existieren nicht. Ebenso fehlen Studien zur Medienkompetenz der Adressatengruppe.

Die Forschung über die Rolle der Medien im Integrationsgeschehen ist nicht nur für sich genommen unterentwickelt. Sie ist bisher auch weitgehend unverbunden mit theoretisch und empirisch besser etablierten Forschungstraditionen, die sich unter anderem mit der Rolle der Sprache oder mit der Bedeutung sozialer Lebensverhältnisse in sozialen Integrationszusammenhängen befassen. Was praktisch plausibel ist – die Annahme, dass Sprache, Medienverhalten und sozialstrukturell determinierte Lebensverhältnisse miteinander verbunden sind – müsste auch Eingang in entsprechende Forschungsk Kooperationen finden.

Die multifunktionalen Medien PC, Internet und Handy bergen erhebliche positive Potenziale für die Integration von Menschen mit Migrationshintergrund, da die Nutzungsschwelle mittlerweile gering ist. Diese Chancen können jedoch nur gezielt ausgeschöpft werden, wenn gesicherte wissenschaftliche Kenntnisse über Zugangsweisen und Nutzungsverhalten von Menschen mit Migrationshintergrund

vorliegen und auf deren Basis medienpädagogische Maßnahmen entwickelt und durchgeführt werden.

Derzeit besteht zum einen ein Forschungsdesiderat im Hinblick auf die Nutzung von multifunktionalen Medien durch Migrantinnen und Migranten. Damit die Nutzerinnen und Nutzer die Potenziale dieser Medien ausschöpfen können und hierüber Chancengleichheit gefördert wird, bedarf es zum anderen einer spezifischen Kompetenz, die bisher nicht in ausreichendem Maße an die entsprechenden Zielgruppen vermittelt werden konnte.

Fremdsprachige Medien (Ethnomedien) leisten einen unverzichtbaren Beitrag zur Integration. Manche spezifischen Probleme und Fragen der Integration können deutschsprachige Medien den Migrantinnen und Migranten oft nur unzureichend beantworten, da sie sich für den größten Teil ihres eigenen Publikums nicht stellen. Ethnomedien werden überwiegend zusätzlich zu deutschen Medien genutzt. Sie stellen kaum eine wirtschaftliche Konkurrenz dar, wohl aber redaktionelle Ergänzungen. Die fremdsprachigen Ethnomedien erreichen vor allem jenen Teil der Bevölkerung, der die deutsche Sprache noch nicht genügend beherrscht. Sie treffen damit die Problemgruppe der Integrationspolitik. Sie stellen für Migranten in vielen Fällen eine besonders glaubwürdige Kommunikationsplattform in allen integrationspolitischen Handlungsfeldern dar. Über zweisprachige Veröffentlichungen haben sie zudem die Möglichkeit, praktische Integrationshilfen anzubieten und damit bestehende Integrationsmaßnahmen zu flankieren und zu ergänzen.

Neben zahlreichen fremdsprachigen Medien gibt es in Deutschland im Hörfunk Programme mit Vorreiterfunktion (Funkhaus Europa und Radiomultikulti), die explizit multilingual aufgebaut sind. Multilinguale Programme bilden die zunehmende Heterogenität einer Gesellschaft ab. Sie begleiten den gesamten Prozess der Einwanderung und geben Einwanderern ohne deutsche Sprachkenntnisse erste Handreichungen, indem sie über die Gepflogenheiten der Einwanderungsgesellschaft informieren. Mit Deutsch als Lingua Franca richten sie sich aber nicht nur an fremdsprachige Teilzielgruppen. Sie schlagen vielmehr eine sprachliche Brücke zwischen den Ethnien, einschließlich der deutschen Bevölkerung. Das bedeutet: Multilinguale Medien sind nicht nur Angebote für Migrantinnen und Migranten, sondern ein Teil des Diversity Managements in Deutschland.

1.2. Zielbestimmungen

Deutsche wie fremdsprachige Medien sind in ihrer Berichterstattung und Programmgestaltung unabhängig. Dies gilt auch für die Berichterstattung über Sachverhalte und Problemstellungen im Zusammen-

hang mit Migration und Integration. Die Medien bekennen sich zu ihrer Verantwortung im Prozess der gesellschaftlichen Integration von Migrantinnen und Migranten. Um dazu beizutragen, die oben skizzierten Defizite bei der Integration von Migrantinnen und Migranten in die Medienarbeit, bei ihrer inhaltlichen Berücksichtigung in den Medien und bei der Erforschung ihrer Mediennutzung nachhaltig anzugehen, hält die Arbeitsgruppe folgende Maßnahmen für erforderlich:

Migration und Integration als Querschnittsthema nachhaltig aufgreifen

Mediale Integration folgt dem Bestreben, die Gruppen der Zugewanderten ebenso wie der einheimischen Bevölkerung zu erreichen und ins Gespräch zu bringen. Hierzu müssen Medienangebote ebenso mehrheitsfähig sein, wie sie zum Teil vergleichsweise spezielle Themen und Lebenserfahrungen aufgreifen müssen. Die Medien werden den komplexen Zielgruppen- und Inhaltsanforderungen am ehesten gerecht, wenn Migration und Integration als Querschnittsthema aller Medienangebote begriffen werden. Migration und Integration können nicht allein und in erster Linie in der Nische behandelt werden. In Anerkennung der zugrundeliegenden Verschiedenheiten muss der Austausch über kulturelle Unterschiede vielmehr selbstverständlicher Bestandteil der Medien in ihrer gesamten Bandbreite werden. So können Medien das Verständnis zwischen den verschiedenen politischen, sozialen und ethnischen Gruppierungen fördern und zum Abbau von Vorurteilen beitragen. Die Mitglieder der Arbeitsgruppe gehen davon aus, dass eine „Verspartung“ der Integrationsaufgabe allein in medialen Spezialangeboten weder der Zielgruppe noch der Problemstellung gerecht wird. Die Medien sollen die mit Migration und Integration verbundenen Themenbereiche in Zeitungen, Zeitschriften, Programmen und Portalen nachhaltig aufgreifen und thematisieren. In regelmäßigen Bilanzen sollen Status und Perspektiven dieser Thematisierung beschrieben und Empfehlungen für die mediale Berichterstattung kontinuierlich weiterentwickelt werden.

Migrantinnen und Migranten in Redaktionen und Programme einbeziehen

Langfristiges Ziel der Personalpolitik in den Medien soll sein, sich einer adäquaten Zusammensetzung insbesondere des Redaktionspersonals anzunähern. Die elektronischen Medien sollten ihre Anstrengungen intensivieren, Migrantinnen und Migranten hinter dem Mikrofon und auf dem Bildschirm in ihre Produktion einzubeziehen und sie als Moderatorinnen und Moderatoren sowie Darstellerinnen und Darsteller in Filmen und Serien einzusetzen.

Journalisten und Medienschaffende mit Migrationshintergrund ausbilden

Redaktionspersonal, das Migrations- und Integrationsthemen nicht nur vom Hörensagen, sondern aus

der eigenen Biographie heraus kennt, ist zur kompetenten, hintergründigen und schnellen Aufarbeitung von Integrationsthemen unerlässlich. Die Arbeitsgruppe hält daher Maßnahmen und neue Wege zur Verbesserung und Verstärkung der Ausbildung von Journalisten und Medienschaffenden mit Migrationshintergrund für erforderlich. Die Medienunternehmen sollten diese durch Praktikums- und Trainee-Stellen unterstützen. Um die bei Menschen mit Migrationshintergrund vorhandenen Ressourcen für Berufe im Bereich der Medien zu erschließen und auszuschöpfen, müssen auch Ausbildungswege jenseits der üblichen Bildungs- und Ausbildungsstrukturen ermöglicht werden.

Mitarbeiter und Führungskräfte interkulturell aus- und fortbilden

In der allgemeinen internen und externen Aus- und Fortbildung von Mitarbeitern und Führungskräften in den Medien sind standardmäßig vertiefende Kenntnisse über Migration und Integration und die damit verbundenen Themenfelder sowie interkulturelle Kompetenzen zu vermitteln.

Medienforschung intensivieren und ausweiten

Die Intensivierung der Forschung über die Mediennutzung von Migrantinnen und Migranten in Deutschland ist notwendig. Sinnvoll wäre, eine intensivere Grundlagenforschung zur Ausstattung der Haushalte mit Medien, zu Medienpräferenzen und den Umfang der Nutzung mit qualitativen Erhebungen über Seh motive und Nutzungsweisen zu verbinden. Bund und Länder sowie die Medienunternehmen in der Bundesrepublik Deutschland sind gefordert, solche Forschungen zu ermöglichen und entsprechende Ressourcen bereit zu stellen. Darüber hinaus sollten die Medienunternehmen darauf hinarbeiten, Migranten in der kontinuierlichen Erforschung und Messung der quantitativen Nutzung der Medien zu berücksichtigen und den Teilnehmerkreis von Befragungen und Forschungspanels in diese Richtung weiterzuentwickeln. Hierzu ist es erforderlich, dass Forschungsinstitute ggf. in Kooperation mit dem Statistischen Bundesamt geeignete Vorgaben für bevölkerungsrepräsentative Stichproben unter Einbeziehung der ausländischen Mitbürgerinnen und Mitbürger erarbeiten.

Medienkompetenz fördern

Zudem müssen Forschung und Projekte zur Förderung der Medienkompetenz von Migrantinnen und von Migranten aufgelegt werden. Voraussetzung für die kompetente und gezielte Nutzung neuer Medien durch Migrantinnen und Migranten und der Weiterentwicklung integrationsfördernder Angebote ist die digitale Integration dieser Bevölkerungsgruppen. Bund und Länder sind gefordert, entsprechende Maßnahmen strukturell zu verankern und angemessene Ressourcen zur Verfügung zu stellen. Die Medienunternehmen der Bundesrepublik Deutschland sollten

hierzu einen nachhaltigen Beitrag leisten und diesen Prozess mit unterstützen.

Potentiale nutzen

Die bislang ungenutzten Potentiale der Kooperation zwischen deutschen und fremdsprachigen Medien sollten die Medienunternehmen und -einrichtungen durch gemeinsame Projekte und regelmäßigen Erfahrungsaustausch erschließen.

Austausch fördern

Insbesondere der öffentlich-rechtliche Rundfunk in Europa ist aufgrund seines Programmauftrags dazu aufgerufen, den Dialog der Kulturen voranzutreiben und das friedliche Miteinander zu fördern. Auf dem Weg dorthin sind internationaler Austausch, internationale Zusammenarbeit und das damit verbundene „Lernen von den Nachbarn“ nicht nur bereichernd, sondern unerlässlich.

Partizipation fördern

Schließlich schlägt die Arbeitsgruppe vor, dass die in den Rundfunk- und Fernsehräten vertretenen gesellschaftlichen Gruppen auch Migrantinnen und Migranten berücksichtigen und damit ihre Partizipation in medienbezogenen Entscheidungsprozessen gewährleisten.

1.3. Maßnahmen/Selbstverpflichtungen/ Prüfaufträge

Länder und Bund

Presse- und Rundfunkfreiheit als schützenswertes Gut setzen den staatlichen Maßnahmenmöglichkeiten in diesem Bereich klare Grenzen. Die medienpolitische Zuständigkeit obliegt den Ländern.

- Die Ministerpräsidenten der Länder sind der Auffassung, dass den (insbesondere öffentlich-rechtlichen) Medien mehr denn je eine zentrale (Querschnitts-)Aufgabe bei der Integration ausländischer Mitbürgerinnen und Mitbürger zukommt. Sie haben ARD und ZDF deshalb im September 2006 gebeten, bis 2007 Vorschläge zu erarbeiten, wie Programmangebote und -strukturen weiterentwickelt und umgesetzt werden können, um einen zusätzlichen Beitrag zur Integration ausländischer Mitbürgerinnen und Mitbürger zu leisten.
- Die Bundesregierung prüft im Rahmen der Ernst-Reuter-Initiative des Auswärtigen Amtes die Förderung der Zusammenarbeit deutscher und türkischer Medien, etwa in Form von Workshops oder einer deutsch-türkischen Fernsehkonferenz von hochrangigen Programmverantwortlichen (Stichworte: Programmaustausch, Entwick-

lung gemeinsamer bzw. neuer Sendeformate, Mitarbeiteraustausch).

- Der Bund fördert unter dem Leitmotiv „Integration durch Kommunikation und Qualifikation“ als Modellprojekt des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge die Sendereihe eines deutsch-türkischen Fernsehsenders, die türkischen Zuwanderern Hilfestellung bei Alltagsfragen geben soll. Die Themen der Beiträge sind an der Erstinformationsbroschüre für Zuwanderer orientiert und sprechen wichtige Lebensbereiche an, wie etwa „Arbeit und Beruf“, „Schule und Studium“, „Sprachförderung“ oder „Kinder und Familie“. Das interaktive Medienangebot soll Migranten zudem motivieren, die deutsche Sprache zu lernen und sich weiterzubilden. Auf der Basis dieser Erfahrungen werden weitere Kooperationen geprüft. Diese könnten sich sowohl auf finanzielle Unterstützung als auch auf fachliche Beratung erstrecken.

Nichtstaatliche Ebene

Mainstreaming in Programmplanung und Berichterstattung

- Die Sendeanstalten der ARD verstehen unter der Querschnittsaufgabe Integration und kulturelle Vielfalt die Darstellung der Realität der Einwanderungsgesellschaft in all ihren Programmen, insbesondere in den massenattraktiven Angeboten. Die ARD hat sich das Ziel gesetzt, den Alltag der Menschen aus Zuwandererfamilien als Teil der gesellschaftlichen Normalität abzubilden und dabei die Chancen einer kulturell vielfältigen Gesellschaft glaubwürdig zu vermitteln, ohne ihre Probleme und Risiken zu negieren. In allen relevanten Programmgenres und -formaten sollen Migrations- und Integrationsthemen erscheinen und Menschen mit Migrationshintergrund als Protagonisten in unterschiedlichsten Lebenslagen, insbesondere außerhalb gebräuchlicher Klischees, auftreten. Dazu dienen u. a. die Aufnahme klarer und nachprüfbarer Vorstellungen zum Thema „Integration“ in die ARD-Leitlinien zur Programmgestaltung sowie Ideenwerkstätten, in denen gezielt Themen, Formate und Inhalte mit Migrations- und Integrationsbezug für die Haupt- und Regelprogramme der ARD entwickelt werden. Mit dem Zweiteiler „Zeit der Wünsche“ (WDR), dem preisgekrönten „Wut“ (WDR) und mit „Türkisch für Anfänger“ (BR/NDR) wurden im „Ersten“ wichtige Programmakzente im Fiction-Bereich gesetzt. Der NDR setzt mit Mehmet Kurtulus den ersten deutsch-türkischen Tatort-Kommissar ein. Sein erster Fall ist 2008 in der ARD zu sehen. Das Thema Islam spielt eine große Rolle nicht nur in den Informationsmagazinen, sondern auch in den Programmsparten Bildung und Kultur.

2007 plant der WDR eine zweitägige Veranstaltung in der Kölner Philharmonie zum Ende des Ramadan sowie ein Internet-Angebot, das journalistische Hörfunk-, Fernseh- und Online-Beiträge bündelt, die das Leben von Muslimen in Deutschland porträtieren. Der SWR veröffentlicht seit dem 20. April 2007 ein „Islamisches Wort“ im Internet.

- Das ZDF wird die seinen Programmbeiträgen zu Migration und Integration zugrunde liegende Konzeption fortführen und Migration und Integration als Querschnittsthema kontinuierlich in all seinen Programmen, vom Hauptprogramm bis zu den Digital- und Partnerkanälen, berücksichtigen. Dies wird es in allen Genres von Nachrichten und Magazinen über Dokumentationen bis zu Serien, Filmen und Shows tun, um große Publika ebenso zu erreichen wie speziell Interessierte.

Die Auffälligkeit und Wahrnehmbarkeit der Programmarbeit zu Migration und Integration zu erhöhen, steht im Mittelpunkt der Programmanstrengungen des ZDF in den nächsten Jahren. Die Chancen des Miteinanders unterschiedlicher Kulturen sollen zum noch selbstverständlicheren Thema gerade auch der massenattraktiven Programme werden, ohne die damit verbundenen Probleme zu verschweigen. Das ZDF verfolgt das Ziel, die interkulturelle Kommunikation zu intensivieren und das gegenseitige Verständnis der einheimischen und zugewanderten Mitbürger zu verbessern und zu vertiefen. So können einerseits Konflikte des Zusammenlebens auf einer substantiellen Basis bearbeitet und andererseits Beispiele gelungenen Miteinanders großen Publika vermittelt werden.

Hierzu wird das ZDF in den nächsten Jahren folgende Maßnahmen angehen:

- Die Zahl der Produktionen, die sich mit grundlegenden Fragen der Migration und Integration auseinandersetzen, wird erhöht.
- Einzelne Magazin-Sendungen wird das ZDF schwerpunktartig auf das Thema Migration und Integration fokussieren.
- Programm- und Themenschwerpunkte werden genreübergreifend das Thema öffentlichkeitswirksam im Programm aufgreifen.
- Mit dem „Forum zum Freitag“ wird das ZDF im Rahmen eines vom ZDF verantworteten, journalistischen Formats eine Dialogplattform im Internet zur interkulturellen Verständigung v.a. mit Vertretern muslimischer Religion und Kultur einrichten.

- Die Zahl der tragenden Rollen in fiktionalen Produktionen, die von Menschen mit Migrationshintergrund eingenommen werden, wird weiter erhöht.
- Das ZDF arbeitet daran, im Rahmen seiner Programmangebote für Vorschulkinder auch den Spracherwerb und die Sprachkompetenzförderung von ausländischen Kindern zu berücksichtigen und wird hierzu 2008 ein Programmformat starten.
- In seinem Programm-begleitenden Onlineangebot wird das ZDF vertiefende Informationen und Servicehinweise zur Verfügung stellen.
- Mit der Beteiligung am CIVIS-Medienpreis wird das ZDF öffentlich Beiträge zur Integration im Fernsehen fördern.
- Der CIVIS Medienpreis, der vor 20 Jahren vom WDR, stellvertretend für die ARD, gemeinsam mit der Freudenberg Stiftung und der Beauftragten der Bundesregierung für Integration gegründet wurde, ist heute einer der wichtigsten Medienpreise für Integration und kulturelle Vielfalt in Europa. Der Preis zeichnet jährlich herausragende Programmbeiträge in Radio und Fernsehen aus, die besonders geeignet sind, das Zusammenleben in der europäischen Einwanderungsgesellschaft zu fördern. Die CIVIS Medienstiftung für Integration und kulturelle Vielfalt wird neben den bestehenden Aktivitäten 2007 einen neuen Fernsehpreis in Deutschland und Europa ausloben, der die betriebliche Integration von Einwanderern und Ausländern in Wirtschaft und Industrie in den Mittelpunkt stellt.
- Die privaten Rundfunkunternehmen greifen gesellschaftlich und politisch relevante Entwicklungen rund um Integrations- und Migrationsthemen in den einschlägigen Hörfunk- und TV-Formaten – etwa in Nachrichten- und Informationsprogrammen, in Beratungssendungen, Magazinen oder (Talk-) Shows – regelmäßig ebenso verständlich wie abwechslungsreich auf und beleuchten sie aus den unterschiedlichsten journalistischen Blickwinkeln u. a. in Form von Interviews, Porträts, Reportagen oder Berichten. Im fiktionalen Bereich wird auf anspruchsvolle und humorvolle Weise ein differenziertes Bild gezeichnet, das ausländische oder ausländischstämmige Bürgerinnen und Bürger als selbstverständlichen Bestandteil gesellschaftlicher Normalität thematisiert, wie beispielsweise die beliebte Sitcom „Alle lieben Jimmy“ oder die mit dem Adolf-Grimme-Preis 2007 ausgezeichnete Komödie „Meine verrückte türkische Hochzeit“ zeigen. Wissenschaftsmagazine oder auch Formate wie Spiegel-, Stern- und Focus-TV, die dem großen Bedürfnis der Menschen nach Information und Weiterbildung entsprechen und sich neben vielen anderen auch Integrationsthemen widmen, runden das Bild ab. Entsprechende Formate, die auf das besondere Interesse der Zuschauer und Hörer stoßen, werden im Dialog mit den Betroffenen und bestehenden Initiativen auch künftig weiter entwickelt. Damit befördern die privaten Rundfunkunternehmen im Rahmen ihrer Möglichkeiten nicht nur die Identifikation von Migranten mit dem politischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Alltag in Deutschland, sondern vor allem auch das gegenseitige Verständnis zwischen Deutschen und Migranten bzw. der verschiedenen Kulturen, die in Deutschland leben. Darüber hinaus wird sich der Verband Privater Rundfunk und Telemedien e. V. (VPRT) auf der Grundlage der Rundfunk- und Berichtserstattungsfreiheit der „Charta der Vielfalt“ anschließen und sich dafür einsetzen, möglichst viele weitere private Rundfunkunternehmen für eine Unterzeichnung zu gewinnen.
- Einen persönlichen Blick auf Sehgewohnheiten, Wünsche und Bedürfnisse jugendlicher Migranten erlaubt die fortlaufende RTL-Initiative, bei der Chefredakteur Peter Kloeppel mit Schülern Mediennutzungsverhalten diskutiert, programmliche Anregungen entgegennimmt und Ergebnisse im Rahmen der RTL-Berichterstattung abbildet.
- Die Arbeitsgruppe schlägt ferner für den Fernsehbereich Ideenwerkstätten in Kooperation etwa mit dem Grimme-Institut, der Civis-Medienstiftung, der Deutschen Welle und der Bundesinitiative Integration und Fernsehen vor, in denen Produzenten, Programmplaner und -entwickler (Autoren, Formatentwickler, Redakteure) zum Austausch zusammengebracht und gezielt Themen, Formate und Inhalte mit Migrations- und Integrationsbezug, vor allem im fiktionalen Bereich, entwickelt werden.
- Der Verband Deutscher Zeitschriftenverleger wird aktiv auf die Zeitschriftenverlage zugehen, um mehr Bewusstsein für die Handlungsnotwendigkeit zu schaffen und für die Entwicklung geeigneter integrationsfördernder Maßnahmen zu werben. Dies können im einzelnen folgende Maßnahmen sein: Nachhaltige Sensibilisierung der Thematik in den Gremien des VDZ sowie Schaffung eines regelmäßigen Erfahrungsaustauschs der personalverantwortlichen Vertreter der Mitgliedsverlage. Zur Ermutigung integrationsfördernder Projekte ist die Auslobung eines jährlich zu vergebenden Preises für besonders vorbildliche Integrationsprojekte geplant. Ferner wird der Verband darüber nachdenken, ob die Thematik durch die Entwicklung einer Anzeigenkampagne im Bewusstsein der Bevölkerung stärker verankert werden kann.

- Um das Thema Integration unter dem journalistischen Nachwuchs bundesweit präsent zu machen, wird der Verband der Jugendpresse das Thema in dem Jugendmedienprojekt „politikorange“ für Jugendliche aufbereiten.
- Das Internet stellt eine geeignete Plattform dar, um begleitend zu den inhaltlichen Angeboten aller Medien (Fernsehen, Hörfunk und Presse) die Themen Migration und Integration zu transportieren. Dieses Potential soll bei der Programmplanung und Berichterstattung in geeigneter Weise berücksichtigt werden, um Wechselwirkungen und Synergien der Medien untereinander für die Integration von Menschen mit Migrationshintergrund zu nutzen.

Personalpolitik und -entwicklung: Maßnahmen zur Verbesserung und Verstärkung der Ausbildung von Migrantinnen und Migranten zu Journalisten

- Die ARD wird durch gezielte Personalgewinnung und -entwicklung Redakteure, Autoren, Moderatoren und Schauspieler ausländischer Herkunft verstärkt fördern, die als positive Identifikationsfiguren an exponierter Stelle in den Programmen erscheinen sollen („Creating heroes“). Seit verganginem Jahr gehört beispielsweise Birand Bingül, WDR-Redakteur mit türkischem Hintergrund, zum Kommentatoren-Team der ARD-Tagesthemen. Ingo Zamperoni (NDR) moderiert seit März 2007 alle zwei Wochen das ARD-Nachtmagazin. Sowohl beim WDR als auch beim SWR konnten für Fernsehmagazine an exponierter Stelle Moderatorinnen mit Migrationsbiografie gewonnen werden. Gezielte Castings werden auch in anderen ARD-Anstalten durchgeführt.

Beim WDR hat die Gewinnung und Förderung von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern mit Migrationshintergrund hohe Priorität. Genutzt werden die Regelinstrumente der Personalgewinnung und Förderung, wie Volontariat, Hospitanzen, Casting, Professionalisierungsseminare sowie Nachbesetzungen von vakanten Stellen. Seit 2005 enthalten sämtliche Stellenausschreibungen den folgenden Passus: „Der WDR fördert kulturelle Vielfalt in seinem Unternehmen, daher begrüßen wir Bewerbungen von Mitarbeiter(n)/innen ausländischer Herkunft.“ Zielgruppenprogramme wie Funkhaus Europa (WDR und Radio Bremen) und Radiomultikulti (RBB) und Fachredaktionen wie SWR International dienen als Kompetenzzentren für die Rekrutierung von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern, die später auch in so genannten Mainstream-Sendungen eingesetzt werden können.

Bei den journalistischen Auszubildenden des SWR hat mittlerweile im Schnitt etwa ein Drittel einen

Zuwanderungshintergrund. Beim HR war in den vergangenen Jahren durchschnittlich jeweils ein Volontär pro Jahrgang ausländischer Herkunft. Im Seminarprogramm für die journalistischen HR-Volontäre ist ein Seminar „Portraying Politics/ Balanced Reporting“ enthalten. In diesem werden Wissens- und Wahrnehmungsdefizite beim Themenfeld „Migration/Integration“ abgebaut sowie Methoden vermittelt, wie man Beiträge darüber ohne Klischees erstellt und somit die Akzeptanz bei Zielgruppen ausländischer Herkunft verbessert. Der RBB entwickelt derzeit ein Konzept zur Förderung junger Reporter und Moderatoren mit Migrationshintergrund. Das RBB-Programm Radiomultikulti hat bereits 2006 die journalistische Talentwerkstatt „world wide voices“ eingerichtet, die sich speziell an junge Journalistinnen und Journalisten ausländischer Herkunft richtet. Im Herbst 2007 wird das Programm fortgesetzt.

Auch spezifische Fördermaßnahmen wie „WDR grenzenlos“ haben sich als Erfolg versprechende Ergänzungsinstrumente erwiesen – sowohl für den Einstieg in die freie Mitarbeit als auch für den Zugang ins Programmvolontariat. Mit der journalistischen Talentwerkstatt „grenzenlos“ hat der WDR 2005 ein Projekt speziell für junge Journalistinnen und Journalisten ausländischer Herkunft ins Leben gerufen. Jährlich werden rund zehn junge Journalistinnen und Journalisten aus Zuwandererfamilien durch Schulungen und redaktionelle Hospitanzen gefördert. Dieses Angebot wird fortgesetzt und zusätzlich auf medientechnische Berufe ausgeweitet. Mittlerweile ist beim WDR eine steigende Anzahl von Bewerberinnen und Bewerbern ausländischer Herkunft für die Medienberufe zu verzeichnen. Radiomultikulti (RBB) hat 2006 die journalistische Talentwerkstatt „world wide voices“ eingerichtet, die sich speziell an junge Journalistinnen und Journalisten ausländischer Herkunft richtet. Im Herbst 2007 wird das Programm fortgesetzt. Der WDR ist 2007 als erste öffentlich rechtliche Rundfunkanstalt der „Charta der Vielfalt“ beigetreten.

- Das ZDF wird die im Rahmen der Ausbildungsoffensive 2004 und bei einzelnen Personaleinstellungen begonnene Berücksichtigung von Mitarbeitern mit Migrationshintergrund systematisch fortführen. Es hält insbesondere die Ausstattung mit qualifiziertem Redaktionspersonal mit Migrationshintergrund für verbesserbar und wird in den nächsten Jahren unter Berücksichtigung einschlägiger gesetzlicher Vorgaben insbesondere aus dem „Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetz“ gezielte Maßnahmen ergreifen, u. a. durch Berücksichtigung von Bewerbern mit Migrationshintergrund in den Praktika, Hospitationen und Volontari-

aten. Langfristiges Ziel ist, sich über eine gezielte Personalpolitik einer bevölkerungsrepräsentativen Zusammensetzung des Redaktionspersonals auch unter dem Gesichtspunkt Migration anzunähern.

Als eine erste Sofortmaßnahme wird das Haus Anfang 2007 mehreren journalistischen Nachwuchskräften mit Migrationsbiographie die Gelegenheit geben, in einem Trainee-Programm redaktionell tätig zu werden.

Für die ZDF-Hauptredaktion Kultur und Wissenschaft, in der die beiden Kirchenredaktionen des Hauses angesiedelt sind, wird die Einrichtung einer Redakteursposition für nichtchristliche Religionen vorbereitet.

Da die Wahrnehmbarkeit im Programm nicht nur durch thematische Sendungen, sondern auch durch Personen hergestellt wird, hat das ZDF bereits früh Migranten auch an prominenter Stelle auf dem Bildschirm eingesetzt. Der Anteil der Menschen mit Migrationshintergrund an der Gesamtbevölkerung spiegelt sich bislang aber nicht entsprechend im Bildschirmpersonal wider. In den kommenden Jahren ist daher vorgesehen, zwei weitere Kolleginnen und Kollegen mit Migrationshintergrund mit der Präsentation von Sendungen zu betrauen. Eine davon soll im Nachrichtenbereich tätig werden.

- Die öffentlich-rechtlichen und die privaten Fernsehanbieter sowie die Filmwirtschaft sollten gemeinsam mit Regisseuren, Castingagenturen und Produktionsgesellschaften bei ihrer Besetzungspolitik für Filme und Serien darauf hinwirken, einen repräsentativen Querschnitt der Bevölkerung unter Einbeziehung von Migrantinnen und Migranten zu berücksichtigen.
- Da der Ausbildungsbedarf für den journalistischen Nachwuchs mit Migrationshintergrund hoch ist, prüft die Deutsche Welle, ihr Ausbildungsprofil zu erweitern und zu ergänzen sowie ein Angebot für den journalistischen Nachwuchs aus der Gruppe der Zuwanderer zu erstellen. Mit der DW-Akademie verfügt der Sender über die dafür nötige Erfahrung im internationalen und interkulturellen Bereich. Die Deutsche Welle will ihre bisherige Praxis der Journalistenausbildung und ihrer Qualifizierung für in- und ausländische Medien intensivieren. Das Ausbildungsprofil der DW-AKADEMIE soll in dieser Hinsicht überprüft und angepasst werden.
- In den privaten Rundfunkunternehmen sind ausländische Mitbürgerinnen und Mitbürger oder Menschen mit Migrationshintergrund aus den unterschiedlichsten Nationen bereits seit Jahren

grundsätzlich in allen Unternehmensbereichen präsent – z. B. als Journalisten, Autoren, Marketing- und Eventfachleute, Reporter, Schauspieler oder als Moderatoren. Sie spiegeln insofern die multikulturelle Gesellschaft in Deutschland, in der wir heute leben, wider. Daran wird sich in Zukunft nichts ändern. Bei gleicher Qualifikation gelten für Deutsche und Ausländischstämmige wie für Zuwanderer im Übrigen grundsätzlich die gleichen Voraussetzungen. Nach Aussage des Verbandes VPRT erhalten in den privaten Hörfunk- wie auch den TV-Unternehmen darüber hinaus alle jungen Menschen, ob mit oder ohne Migrationshintergrund, bei gleicher Eignung eine hoch qualifizierte Ausbildung, die es ihnen ermöglicht ihre Potenziale zu entfalten und eine erfolgreiche berufliche Laufbahn einzuschlagen.

- RTL wird junge Menschen mit Migrationshintergrund stärker im Sender integrieren und über Workshops der RTL-Journalistenschule zukünftig auch Lehrern die Möglichkeit geben, zusätzlich Medienkompetenz zu entwickeln, die im Unterricht positiv weitervermittelt werden kann. An allen RTL-Senderstandorten werden sich Schüler im Rahmen eines „Migrations-Schülerpreises“ selbst mit der Migrationsthematik auseinandersetzen und dabei an die Grundlagen journalistischen Arbeitens in audiovisuellen Medien herangeführt. Das erforderliche technische Equipment und fachliche Know How stellen RTL-Mitarbeiter im Rahmen von Projektpatenschaften zur Verfügung. Den Gewinnern werden neben Sachprämien und Redaktionsbesuchen im Einzelfall auch Praktika und journalistische Patenschaften vermittelt.
- Die Dogan-Verlagsgruppe bietet 1.000 jungen bilingual türkisch- und deutschsprachigen Nachwuchskräften aus Deutschland und Europa bis zum Jahr 2010 eine mehrmonatige Qualifizierung in den unternehmenseigenen Verlags- und Sendeanstalten an.
- Die Jugendpresse Deutschland wird zwei ihrer bewährten Tools zur Förderung junger Medienmacher – die Mobilen Akademien an Schulen und das Mentorenprogramm für junge Journalisten – gezielter auf Migrantinnen und Migranten ausrichten, um diese für den Weg in den Journalismus zu gewinnen. Der Teamerpool der mobilen Akademien, der bundesweit direkt in den Schulen arbeitet, wird interkulturell weitergebildet werden; die angebotenen Qualifizierungsmodule zu Schülerzeitungsgründung, Schaffung von Medienkompetenz und Podcasting werden zusätzlich für Schulen mit einem hohen Anteil von Migranten angeboten werden.

Ergänzend bietet das Mentorenprogramm für junge Journalisten die Möglichkeit, junge Journalisten ab 16 Jahren zu unterstützen und in den Beruf zu begleiten. Durch gezielte Ausschreibung, die Gewinnung von Mentoren mit Migrationshintergrund und die besondere Berücksichtigung von migrantischen Bewerberinnen bei der Auswahl sollen Nachwuchsjournalisten mit Migrationshintergrund künftig besonders gefördert werden.

- Die Arbeitsgruppe hält es zudem für erforderlich, dass spezielle Aus- und Weiterbildungsprogramme und -einrichtungen für den journalistischen Nachwuchs mit Migrationshintergrund geschaffen werden. Durch die Gründung regionaler Netzwerke und Einrichtungen zur Förderung von journalistischem Nachwuchs mit Migrationshintergrund unter Beteiligung von Ausbildungsstätten, Sendern und Verlagen, kann die Qualifizierung von journalistischem Nachwuchs mit Migrationshintergrund verbessert werden. Durch Praktika sollen die zugewanderten Nachwuchsjournalisten Kontakte in die Redaktionen finden und zur Akzeptanz eines erweiterten redaktionellen Selbstverständnisses beitragen. Eine besondere Form der Förderung kann erreicht werden, wenn sich erfahrene Journalisten als „Paten“ und „Mentoren“ in diesem Integrationsprozess engagieren. Entsprechende Projekte sind in Berlin (BQN-Projekt) und in Nordrhein-Westfalen (Zentrum für mediale Integration Universität Dortmund) gestartet worden. Ähnliche Einrichtungen sollten auch in anderen Regionen geschaffen, weiter entwickelt und gefördert werden.
- Wünschenswert wären Netzwerke für Journalisten mit Migrationshintergrund. Sie können den Zusammenhalt stärken, Informationsaustausch ermöglichen, mit Veranstaltungen u.ä. auf die Problematik aufmerksam machen und als Lobbygruppen fungieren. Ein Beispiel ist der Zusammenschluss „Interkulturelles Netzwerk“ im Deutschen Journalisten-Verband (Landesverband „Verein Berliner Journalisten“).
- Empfohlen wird zudem die Ernennung von Integrationsbeauftragten bzw. Diversity-Verantwortlichen in den Sendern und Unternehmen, die als zentrale Ansprechpartner für Integrationsfragen zuständig sind und auch bei Programmgestaltung und Personalentwicklung mitwirken. Im WDR und SWR hat sich die Arbeit von Integrationsbeauftragten als Impulsgeber und directionsübergreifende Ansprechpartner bewährt.

Aus- und Fortbildungsangebot zum Thema Integration und Migration

- Die ARD fördert die interkulturelle Kompetenz durch praxisnahe Fortbildungen. So hat der WDR die interkulturelle Kompetenz in die Volontärausbildung und in die Führungskräfte-schulung eingeführt. Durch Fortbildungsmaßnahmen mit internationalen Experten erhalten Führungskräfte Einblick in die „best practices“ anderer europäischer Sendeanstalten. Durch Ausbildungsstationen im „Funkhaus Europa“ oder bei „Cosmo TV“ lernen Volontärinnen und Volontäre auf praktische Weise den Umgang mit grenzüberschreitenden Themen gemeinsam mit Journalistinnen und Journalisten mit anderem kulturellen Hintergrund kennen. Auch im RBB werden die Volontäre, die von der EMS (electronic media school) ausgebildet werden, im Rahmen von Praktika bei Radiomultikulti mit interkulturellen Themengebieten vertraut gemacht.
- Das ZDF wird sein internes Aus- und Fortbildungsangebot zum Thema Integration und Migration ausbauen. Ziel ist, allen Journalistinnen und Journalisten ein nicht nur wie bislang einzelnes, sondern systematisches Angebot zu machen, sich über Hintergründe und Zusammenhänge von Themen der Migration und Integration fortzubilden. Dazu entwickelt die Aus- und Fortbildung des Hauses ein Programm zur Weiterbildung des derzeit tätigen Redaktionspersonals.
- Mit der Gründung einer CIVIS Akademie zur Aus- und Fortbildung im Medienbereich verfolgt die CIVIS Medienstiftung das Ziel, Radio- und Fernsehjournalisten sowie Studierende und Absolventen der Film- und Medienhochschulen für Themen der Integration und kulturellen Vielfalt zu sensibilisieren. Der innovative und professionelle Umgang mit der Entwicklung in der europäischen Einwanderungsgesellschaft soll gefördert werden.
- Die Deutsche Welle stellt ihre jahrzehntelange Erfahrung, ihr Know How und ihre personellen Kontakte bei der Aus- und Fortbildung von Journalisten aus aller Welt durch ihre Akademie interessierten Medien in Deutschland zur Verfügung.
- Der Verband Deutscher Zeitschriftenverleger (VDZ) beabsichtigt, im Bereich der Aus- und Fortbildung ein gezieltes Seminarangebot bei der Zeitschriften-Akademie des VDZ sowie ein spezifisches Aus- und Fortbildungskonzept mit verbundenen Ausbildungsorganisationen zu entwickeln.

Medienforschung

- Mediennutzung und Medienkompetenz der Menschen mit Migrationshintergrund gilt es eingehender zu erforschen. Denn zu den Voraussetzungen integrationsfördernder Medienangebote gehört die Kenntnis über Medienausstattung und -nutzung der Zielgruppen. Nur so werden auf Dauer die Bedingungen und Ausgangspunkte erfolgreicher interkultureller Kommunikation deutlich. Die Intensivierung der Forschung über die Mediennutzung von Menschen mit Migrationshintergrund in der Bundesrepublik ist daher nach Ansicht der Arbeitsgruppe dringend erforderlich. Dabei gilt es, Grundlagenforschung über die Ausstattung mit Medien, die präferierten Medien und den Umfang der Nutzung mit qualitativen Erhebungen über Sehmotive und Nutzungsweisen zu verbinden. Folgende zentrale Kriterien sollten bei dieser Forschungsinitiative berücksichtigt werden:
- Als Grundlage für integrationsorientierte Medienkonzepte werden kontinuierlich, das heißt in regelmäßigen Abständen erhobene Basisdaten zur Mediennutzung der Bevölkerung mit Migrationshintergrund in Deutschland benötigt. Diese Daten müssen in methodischer Hinsicht kompatibel sein mit den Daten, die die kommerzielle Werbeträgerforschung zur Deskription der Mediennutzung in der deutschen Mehrheitsgesellschaft bereitstellt.
- Da vor dem Hintergrund der Medienkonkurrenz Mediennutzungsdaten hoch sensibel sind und die Gefahr interessenbedingter Ergebnisverzerrungen in Mediennutzungsstudien groß ist, sollte das Prinzip der „Gemeinschaftsstudien“ der Werbeträgerforschung übernommen werden. Das Zusammenwirken der Konkurrenten auf dem Medienmarkt dient dem Interessenausgleich und der Entwicklung methodischer Standards auf der Ebene der Datenerhebung, der Datenverrechnung und der Ergebnispräsentation (im Sinne der Festlegung von einheitlichen „Währungen“ der Mediennutzung wie Medienreichweiten, Marktanteilen etc.).
- Um den Stellenwert der Medien bzw. des Medienverhaltens im Integrationskontext zu ermitteln, genügt es allerdings nicht, ausschließlich Mediennutzungsdaten zu erfassen. Vielmehr müssen in Mediennutzungsstudien nach dem „Single-Source-Prinzip“ zusätzliche Indikatoren erhoben werden, die Analysen zu Zusammenhängen zwischen Integrationsstatus, sozialer Milieus und Mediennutzungsverhalten möglich machen.
- Zur Erarbeitung von Vorschlägen für ein breit angelegtes – d.h. wissenschaftlich anschlussfähiges und medienübergreifendes, langfristig und

kontinuierlich zu realisierendes – Forschungskonzept, soll eine unabhängige Expertenkommission eingerichtet werden, in der sowohl die Medienpraxis mit den relevanten Medientypen und -unternehmen als auch die mit der Integrationsfunktion der Medien befasste Wissenschaft vertreten sind. Wesentliche Kriterien für die Zusammensetzung und Arbeit dieser Gruppe sind Unabhängigkeit, Theorie/Praxis-Transfer und Methodenkompetenz. Entwickelt werden müssen praktisch realisierbare Forschungskonzepte – von den Fragestellungen über die Methoden bis hin zur Finanzierung und Organisation (für die sich ohne Zweifel Public-Private-Partnership-Modelle anbieten). Diese Kommission benötigt ihrerseits eine institutionelle Anbindung und eine Grundfinanzierung, die aus öffentlichen Mitteln bereitgestellt werden sollte.

- Die Medienunternehmen werden Konzepte entwickeln und umsetzen, mit denen Migrantinnen und Migranten bei der kontinuierlichen Messung der quantitativen Nutzung der Print- und der elektronischen Medien berücksichtigt werden können. Hierzu werden sie bei Forschungsinstituten die Erarbeitung geeigneter Außenvorgaben zur Befragungs- und Panelsteuerung initiieren, um auf dieser Basis ausländische Mitbürgerinnen und Mitbürger in Befragungen und Forschungspanels einbeziehen zu können.
- Um das Mediennutzungsverhalten von Migranten in einer digitalen Medienwelt noch besser zu verstehen, führen ARD und ZDF gemeinsam Anfang 2007 eine bundesweite Repräsentativbefragung durch. Ziel ist, die Bedeutung deutscher und ausländischer Medien im Medienbudget der wichtigsten Migrantengruppen sowie die Erwartungshaltung an die einzelnen Medien zu untersuchen. Im Rahmen der Studie werden Vertreter der fünf größten Migrantengruppen (Türken, Italiener, Griechen, Mitbürger aus dem ehemaligen Jugoslawien und Polen) befragt, sowohl Deutsche mit Migrationshintergrund als auch Ausländer aus den genannten Nationen. Ferner wird die Gruppe der Spätaussiedler in der Befragung berücksichtigt. Der WDR hat bisher drei repräsentative Untersuchungen zum Medienverhalten, zur Mediennutzung und Repräsentanz von Zuwanderern im Fernsehen in Auftrag gegeben. Weitere Einzelstudien zu einzelnen Programmformaten und -genres sind vorgesehen und werden der Arbeit an Sendungskonzepten folgend v. a. als qualitative Erhebungen stattfinden.

Multifunktionale Medien/Förderung der Medienkompetenz von Migranten

- Ein milieuspezifisch ausgerichtetes Forschungsprogramm zur Untersuchung des Gebrauchs multi-

funktionaler Medien durch Migrantinnen und Migranten sollte aufgelegt werden. Vordringlich ist dabei die Untersuchung von sozio-kulturellen Milieus mit niedrigem Bildungsniveau sowie von Migrantengruppen, deren herkunftskulturelle Werthaltungen von den hiesigen deutlich differieren. Neben einem Mehrmethodenansatz, der statistische und qualitative Verfahren verzahnt, sind geschlechtsspezifische, kontextorientierte und mehrsprachige Zugangsweisen zu gewährleisten. Die Durchführung sollte durch ein interkulturell und interdisziplinär zusammengesetztes Forschungsteam erfolgen.

- Ferner besteht der Bedarf an einer qualitativen Studie zur „Brückenfunktion multifunktionaler Medien“ in Migrantengruppen, die neben der Frage der Integrationsförderung vorrangig die Identitätsrelevanz der medialen Verbindung zur Herkunftskultur klärt, und an einer praxisorientierten Untersuchung geschlechtsspezifischer Umgangsweisen mit multifunktionalen Medien in Migrantengruppen, deren herkunftskulturelle Werthaltungen zu ungleichen Geschlechterverhältnissen umfassen.
- Medienpädagogische Strukturmaßnahmen sollten auf der Basis der durch die Forschung gewonnenen Erkenntnisse entwickelt werden und die folgenden Aspekte umfassen:
 - Berücksichtigung geschlechtsspezifischer Herangehens- und Nutzungsweisen, insbesondere dort, wo die Unterschiede auf herkunftskulturellen Werthaltungen beruhen
 - Berücksichtigung der alters- und sozialisationsbedingten Unterschiede sowie (jugend-)kultureller Stile bei der Nutzung multifunktionaler Medien
 - Kooperation mit pädagogischen Einrichtungen vor Ort
 - Qualifizierung der Mitarbeitenden dieser Einrichtungen für die medienpraktische Arbeit mit Migrantinnen und Migranten

Medienpädagogische Strukturmaßnahmen können durch die Initiierung von praxisbezogenen Erfahrungs- und Lernprozessen für die jeweiligen Zielgruppen realisiert werden. So ist z. B. der Aufbau einer interkulturellen Jugend-Radio-Plattform für die Zielgruppe der jugendlichen Migrantinnen und Migranten denkbar. Für andere Zielgruppen wie ältere Mitbürger mit Migrationshintergrund sind an deren Erfahrungshorizont und Lernsozialisation angepasste Maßnahmen der medienpraktischen Arbeit zu entwickeln. Darüber hinaus sind

Mentoren- und Trainerprogramme sinnvoll, um Mitarbeitende der sozialen Arbeit mit Migrantinnen und Migranten für medienpädagogische Aufgaben zu qualifizieren.

- Die Initiative D21 e. V., Europas größte Partnerschaft zwischen Wirtschaft und Politik für die Informationsgesellschaft, hat für 2007 einen ihrer Arbeitsschwerpunkte auf die Digitale Integration gelegt. Damit wird sie das Programm Informationsgesellschaft Deutschland 2010 sowie die EU-Initiative eInclusion aktiv unterstützen. Eine wichtige Zielgruppe für die Digitale Integration sind Personen mit Migrationshintergrund. Bezugnehmend auf den Integrationsgipfel der Bundesregierung vom Juli 2006 und die hierzu eingerichteten thematischen Arbeitsgruppen wird die Initiative D21 eine IT-Roadmap entwickeln. In ihr sollen Best-Practice-Beispiele zur gesellschaftlichen Integration durch IT dargestellt sowie Handlungsempfehlungen kommuniziert werden. Die Initiative D21 will das Interesse von Bürgerinnen und Bürgern mit Migrationshintergrund an den Informations- und Kommunikationstechnologien stärken, um ihre Sprachkompetenz, ihre beruflichen Chancen und ihre gesellschaftliche Integration in breitem Umfang zu unterstützen. IKT-Medien können hierzu auf allen Ebenen einen wichtigen Beitrag leisten, werden derzeit jedoch noch nicht konsequent genug eingesetzt.
- Die Initiative klicksafe ist die deutsche Kontaktstelle im Rahmen des Safer Internet Programms der Europäischen Union. klicksafe informiert über Sicherheitsthemen im Internet. Zielgruppen sind Kinder und Jugendliche, Eltern, Pädagogen und Multiplikatoren. Von November 2006 bis Oktober 2008 wird ein Schwerpunkt von klicksafe im Bereich der Förderung der Internetkompetenz von Menschen mit Migrationshintergrund liegen. Unter Einbindung von Wissenschaftlern und Praktikern wird ein Arbeitskonzept entwickelt, um Menschen mit Migrationshintergrund über die Risiken im Internet aufzuklären und für Gefahren zu sensibilisieren. Es ist beabsichtigt, Informations- und Aufklärungsmaterialien in den entsprechenden Muttersprachen zur Verfügung zu stellen. Weiterhin wird geprüft, ob Medien, die sich in Deutschland an die entsprechenden Zielgruppen wenden, bereit sind, sich an Sensibilisierungsmaßnahmen zu beteiligen, um die Informationen möglichst breit und effektiv zu streuen. Im Sinne der Netzwerkarbeit wird klicksafe auf Institutionen wie Migrantenverbände, entsprechende Stiftungen, Vereine, Selbstorganisationen etc. zugehen, um zu prüfen, welche Möglichkeiten der Unterstützung und Zusammenarbeit bestehen.

- Die Deutsche Telekom wird sich aktiv bei der Umsetzung von integrationsfördernden Maßnahmen oder Aktionen beteiligen. Dies gilt insbesondere für die Beratung und aktive Know-How-Bereitstellung der Unternehmensbereiche in Angelegenheiten von Diversity, Marketing und Technik, für die Unterstützung z. B. Verlinkung zu und von Internetseiten, die Bereitstellung von Hotlines „0800...“ und die Bereitstellung von Konzepten und Unterstützung bei der Umsetzung von Maßnahmen analog „X ans Netz“.
- Unter dem Projekttitel MUSS – Multilinguale Unternehmens Services Stuttgart wird die Landeshauptstadt Stuttgart mit Unterstützung des Hochschulkollegs Electronic Government Stuttgart der Alcatel SEL Stiftung und in Kooperation mit der Technischen Universität München ein multilinguales Informations- und Dienstleistungsangebot im Internet bereitstellen. Das Projekt MUSS hat sich zum Ziel gesetzt, den Zugang zu behördlichen und anderen öffentlichen Angeboten und Informationen für Menschen nicht deutscher Herkunft zukünftig besser und strukturierter zu ermöglichen. Ausgangspunkt der Initiative MUSS ist die Feststellung, dass die Zugangsschwierigkeiten zu benötigten und nachgefragten Informationen häufig nicht nur sprachlicher Natur, sondern auch kulturell bedingt sind: Insbesondere administrative Strukturen sind stark von der jeweils länderspezifisch ausgeprägten Verwaltungskultur beeinflusst. Darüber hinaus stellt sich die Frage des Zugangs zu Verwaltungsdienstleistungen nicht erst nach Ankunft im Gastland, sondern bereits in der Vorbereitungsphase vom Heimatland aus. Das Internet stellt hier das geeignete Medium dar, um Informationen bereits im Vorfeld der Migration nach Deutschland abzurufen, sowie Dokumente auszutauschen und Verwaltungsprozesse zu beschleunigen, um damit bessere Rahmenbedingungen für einen möglichen Zuzug zu schaffen.

Fremdsprachige und multilinguale Medienangebote

- In der Arbeitsgruppe haben Vertreter deutscher und fremdsprachiger, an Migranteninnen und Migranten gerichteter Medien zusammengewirkt, die bisher weitgehend getrennt von einander und ohne Berührungspunkte arbeiten. In der Kooperation von deutschen und sogenannten Ethnomedien liegen bislang ungenutzte Potentiale, Medienbeiträge zu produzieren, die Integration fördern. Diese Potentiale der Kooperation von deutschen Medien und Einrichtungen und Ethnomedien gilt es durch gemeinsame Projekte und regelmäßigen Erfahrungsaustausch zu erschließen. Schilderungen einzelner Projekte vom Sprachkurs bis zur Sozial-

information zeigen eine Reihe von Themenfeldern auf, die sich für gemeinsame Bearbeitung eignen. Beispielhaft seien hier genannt:

- Mit der Gründung des Vereins „Unser Haus Deutschland“ werden die Werner Media Group, die Jüdische Gemeinde zu Berlin und die Türkische Gemeinde zu Berlin, russischen, jüdischen und türkischen Zuwanderern in Berlin gemeinsam die Möglichkeit zu Rechtsberatungen, zum Sprachtraining, zu Computerschulungen oder zum Kennenlernen der Kultur des Anderen geben. Ferner ist ein regelmäßiges deutsch-russischsprachiges TV-Magazin mit einem lokalen Fernsehsender zum Migrationsalltag in der Hauptstadt in Vorbereitung.
 - Die Kampagne „Gegen häusliche Gewalt“ der Zeitung Hürriyet (Dogan-Verlagsgruppe) läuft sehr erfolgreich in Deutschland. Ihr primäres Ziel ist es, zum Thema aufzuklären und zu sensibilisieren und Betroffene zu bestärken. Dabei werden unterschiedliche Module eingesetzt: An elf Stunden pro Woche ist eine Hotline mit deutsch- und türkischsprachigen Expertinnen und Experten besetzt, bundesweit werden interaktive Aufklärungsseminare veranstaltet und Informationsmaterialien verteilt. Die Kampagne wird redaktionell und mit Anzeigen in der Hürriyet unterstützt, bundesweit sind ehrenamtliche Mitarbeiter als Multiplikatoren tätig. Die Kampagne läuft seit Mai 2005 und wird unbefristet fortgesetzt.
 - Die Ihlas Media Gruppe plant die Ausstrahlung der Deutschkurs-Serie „Deutsch Klasse“ des Bayerischen Rundfunks mit Untertiteln in türkischer Sprache in ihrem Programm. Auch in ihren Printmedien will die Verlagsgruppe einen Deutschkurs erarbeiten und konzipieren.
 - Die Sabah/ATV Gruppe plant eine Kooperation im Bereich der Deutschkurse mit der „Deutschen Welle“, die sich besonders an Leserinnen richtet.
- Ferner ist ein Austausch von Redakteuren mit der Frankfurter Rundschau und dem Wiesbadener Kurier zum Zwecke des Erfahrungsaustausches beabsichtigt. In Kooperation mit der Türkischen Gemeinde Deutschlands und der Agentur für Arbeit plant die Verlagsgruppe eine Initiative zur Vermittlung von Ausbildungsplätzen für türkischstämmige Jugendliche.
- Die Deutsche Welle plant, ihr Angebot vor Ort in den jeweiligen Heimatländern von Migranten um Deutschsprachkurse für zukünftige Zuwanderer zu erweitern.

- Um wertvolle Synergie-Effekte zu erzielen, ist die Weiterentwicklung so genannter Zielgruppenprogramme wie Funkhaus Europa (WDR und Radio Bremen) oder Radiomultikulti (RBB) zu Kompetenzzentren im eigenen Programmunternehmen sinnvoll und wichtig. Wie die Erfahrungen zeigen, bieten solche Sendeformate nicht nur die Möglichkeit, gezielte Informationen serviceorientiert und hintergründig aufzuarbeiten, für die es im Hauptprogramm keinen breiten Platz gibt. Sie dienen darüber hinaus als Kristallisationspunkte sowohl für die Programmentwicklung als auch für die Gewinnung von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern, die später auch im Hauptprogramm eingesetzt werden können.

Internationaler Austausch

- Auf der EBU-Konferenz zur Rolle der Medien in der europäischen Einwanderungsgesellschaft, die der WDR am 23. und 24. November 2006 in Zusammenarbeit mit dem ZDF, der Deutschen Welle und France Télévisions sowie mit der UNESCO, der Europäischen Kommission u. a. veranstaltete und deren Nachhaltigkeit mit einer Folgekonferenz im November 2007 bei der UNESCO in Paris bestätigt wird, wurde unter anderem ein europäisches Austauschprojekt für Journalisten lanciert. Das geplante Projekt soll sich an junge Journalisten in Europa und Nordafrika wenden und ihnen durch qualifizierte und prominente Seminarveranstaltungen, Hospitanzen in Sendeanstalten europäischer und nordafrikanischer Länder sowie professionelle Workshops zur Herstellung von Multimedia-Beiträgen einen einmaligen Raum des gemeinsamen Lernens, Reflektierens und Arbeitens über nationale Grenzen hinweg bieten. Partner sind neben dem WDR die UNESCO, die Anna Lindh Foundation sowie die COPEAM. Die konkreten Planungen für das Projekt laufen derzeit an. Es soll im EU-Jahr des Interkulturellen Dialogs 2008 umgesetzt werden. Die Deutsche Welle erwägt, für das Projekt personelle und logistische Unterstützung zur Verfügung zu stellen.

Mitglieder

Koordination : Staatsministerin Prof. Maria Böhmer	Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration
Buket Alakus	Regisseurin
Minou Amir-Sehhi	Deutscher Journalistenverband e. V.
Ali Aslan	Bundesministerium des Innern
Martin Berthoud	Zweites Deutsches Fernsehen
Erik Bettermann	Intendant Deutsche Welle
Bernd Burgemeister	Bundesverband Deutscher Fernsehproduzenten e. V.
Matthias Buth	Amt des Beauftragten für Kultur und Medien
Günter Clobes	Adolf-Grimme-Institut
Jutta Croll	Stiftung Digitale Chancen
Jürgen Doetz	Präsident Verband Privater Rundfunk und Telemedien e. V.
Lutz Drüge	Verband deutscher Zeitschriftenverleger
Seref Erkayhan	Türkische Gemeinde in Deutschland e. V.
Werner Felten	Radio Metropol FM
Evelyn Fischer	Deutsche Welle
Wolfgang Fürstner	Geschäftsführer Verband deutscher Zeitschriftenverleger
Harald Geywitz	Alice – HanseNet Telekommunikation GmbH
Dr. Kerstin Goldbeck	Bundesverband Deutscher Zeitungsverleger
Ernst Hans Hanten	Amt des Beauftragten für Kultur und Medien
Marlene Kerpel	Bundesamt für Migration und Flüchtlinge
Michael Konken	Bundesvorsitzender Deutscher Journalistenverband
Kenan Kubilay	Ilhas Mediengruppe
Inez Kühn	Ver.di
Ahmet Külahci	Dogan Media International GmbH
Anke Lehmann	Verband Privater Rundfunk und Telemedien e. V.
Michael Mangold	Zentrum für Kunst und Medientechnologie

Ilona Marenbach	Radiomultikulti ,RBB
Sebastian Olenyi	Jugendpresse Deutschland
Maud Pagel	Deutsche Telekom AG
Prof. Dr. Ulrich Pätzold	Universität Dortmund
Jan-Eric Peters	Direktor der Axel Springer Akademie
Günter Piening	Integrationsbeauftragter des Senats von Berlin
Anne Pietrzak	RTL Television GmbH
Prof. Fritz Pleitgen	Intendant Westdeutscher Rundfunk
Pierre Sanoussi-Bliss	Schauspieler
Prof. Dr. Markus Schächter	Intendant Zweites Deutsches Fernsehen
Prof. Dr. Beate Schneider	Institut für Journalistik und Kommunikationsforschung
Klaus Schrotthofer	WAZ Mediengruppe
Walter Schumacher	Pressesprecher Staatskanzlei Rheinland-Pfalz
Ekkehart Siering	Senatskanzlei Bremen
Willi Stächele	Staatsminister für europäische Angelegenheiten Baden-Württemberg
Dr. Wilfried Ströhm	Presse- und Informationsamt der Bundesregierung
Prof. Dr. Helga Theunert	JFF- Institut für Medienpädagogik in Forschung und Praxis
Renko Thiemann	Auswärtiges Amt
Larissa Thyrong	Werner Media Group
Kani Top	Merkez Sabah AtV GmbH
Canan Topcu	Frankfurter Rundschau
Prof. Dr. Hans-Jürgen Weiß	Freie Universität Berlin
Frank Werneke	stellvertretender Vorsitzender Ver.di
Nicholas Werner	Werner Media Group
Dr. Gualtiero Zambonini	Westdeutscher Rundfunk
Renate Ziegler	Ziegler Film



Themenfeld 9:

„Integration durch bürgerschaftliches Engagement und gleichberechtigte Teilhabe stärken“

1. Bestandsaufnahme

Bürgerschaftliches Engagement und Integration

Integration ist ein gesamtgesellschaftlicher Prozess, der sich auf Partizipation und Teilhabe aller in Deutschland richtet. Bürgerschaftliches Engagement stärkt gleichberechtigte Teilhabe und unterstützt Integration – zuerst und vor allem auf lokaler Ebene, im unmittelbaren Lebensumfeld der Migrantinnen und Migranten. Eine Gesellschaft, die der Leitidee „Zivilgesellschaft“ verpflichtet ist, stützt sich auf bürgerschaftliches Engagement und respektiert dessen Vielfalt. Sie schafft gleichzeitig Strukturen, die Eigeninitiative, Mitgestaltung und Beteiligung ebenso ermöglichen wie die Aneignung neuen Wissens, neuer Fertigkeiten und Kompetenzen, die auch in andere Lebensbereiche hineinwirken. Denn Engagement macht kompetent und sichert die Bildungs- und Beschäftigungsfähigkeit.

Bürgerschaftliches Engagement beruht auf freiwilliger Selbstverpflichtung, öffentlicher Verantwortungsübernahme und Vernetzung. Es wirkt identitätsstiftend und stärkt die Handlungskompetenz. Deshalb hat bürgerschaftliches Engagement eine besondere Katalysatorenfunktion auch für die Integration der Menschen mit Migrationshintergrund.

Integration wird dann erfolgreich gelingen, wenn das freiwillige Engagement in klassischen Vereinen, Verbänden, Kirchen und Religionsgemeinschaften

sowie in Migrant*innenorganisationen gleichberechtigt und eigenverantwortlich bei der Gestaltung der Gesellschaft einbezogen wird. Gemeinsames bürgerschaftliches Engagement ermöglicht zugleich der Aufnahmegesellschaft, mit zunehmender Vielfalt umzugehen und Veränderungen zu bewältigen.

Die Erfahrung wirksamer Teilhabe am Gemeinwesen machen Zuwanderer dann, wenn ihr Engagement in Migrant*innenorganisationen und auch in klassischen Vereinen sowie auf anderen Engagementfeldern der Gesellschaft gewünscht und anerkannt wird. Das freiwillige Engagement von Migrant*innen und Migranten aus allen Migrant*inenschichten leistet wichtige Beiträge und bereichert die Gesellschaft.

Bürgerschaftliches Engagement ist ohne Partizipation nicht möglich. Migrant*innen und Migranten sind aktiv, wenn auch teilweise in anderen Formen und Zusammenhängen als im traditionellen Freiwilligen*innensektor. Unterschiedliche Bildungssysteme und Traditionen bürgerschaftlichen Engagements in den Herkunftsländern sind ebenso wie unterschiedlich lange Aufenthaltsdauer und Aufenthaltsstatus in Deutschland nur einige der zu berücksichtigenden Faktoren.

Freiwilliges Engagement von Migrant*innen und Migranten fördert die Integration, wenn die Aktivitäten gemeinwohlorientiert ausgeübt werden, nicht auf Abschottung gegenüber der Aufnahmegesellschaft gerichtet sind sowie Transparenz und Dialogbereit-

schaft erkennen lassen. Bürgerschaftliches Engagement, das erfolgreich in der eigenen Kultur, Sprache oder Religion verankert ist, kann auch Ausgangspunkt für den Brückenschlag zur Aufnahmegesellschaft sein.

2. Zielbestimmungen

Integration durch bürgerschaftliches Engagement bedarf insbesondere der *Anerkennung und gleichberechtigten Beteiligung sowie der Unterstützung von Bildung und Kompetenzerwerb*.

Kurz- und mittelfristige Ziele sind deshalb:

- *Interkulturelle Öffnung* der Organisationen,
- Stärkung der *gleichberechtigten Teilhabe* und *Eigenverantwortung* von Frauen und Männern im Integrationsprozess,
- Eröffnung der Zugänge zum *Kompetenzerwerb* im freiwilligen Engagement,

Integration durch bürgerschaftliches Engagement und die Stärkung der gleichberechtigten Teilhabe bedarf der Partizipation, eines kompetenzbasierten Engagements sowie der interkulturellen Öffnung traditioneller Vereine, Verbände, Kirchen, Religionsgemeinschaften und Migrantenorganisationen.

- *öffentliche Verantwortungsteilung* durch Vernetzung deutscher Verbände und Migrantenorganisationen auf der Basis gegenseitigen Respekts, gegenseitiger Anerkennung und Akzeptanz,
- Stärkung des *Engagements gegen Fremdenfeindlichkeit*,
- Verstärkung der *Öffentlichkeitsarbeit* von Organisationen und Ausbau der *Medieninformationen* über Aktivitäten von und mit Menschen mit Migrationshintergrund,
- Entwicklung der *Anerkennungskultur*,

3. Maßnahmen zur Umsetzung und gegenseitige freiwillige Selbstverpflichtungen

[redaktioneller Hinweis: Die gemeinsamen Maßnahmen des Bundes, der Länder und der Kommunen sowie alle Vorschläge für Selbstverpflichtungen sind weder sektoral noch föderal abgestimmt. Die freiwilligen Selbstverpflichtungen von Vertretern der Organisationen und Kirchen sind konkrete Selbstverpflichtungen von Vertretern der Arbeitsgruppe.]

Staat, Wirtschaft, und Gesellschaft müssen in öffentlicher Verantwortungsteilung und Vernetzung die Integration als gemeinsamen zivilgesellschaftlichen Reformprozess begreifen. Er wird von Migrantenorganisationen mitgestaltet und erfordert von allen gesellschaftlichen Partnern ihre gleichberechtigte Einbeziehung.

3.1 Maßnahmen und Selbstverpflichtungen der staatlichen Ebenen/der öffentlichen Hände

Gemeinsame Maßnahmen des Bundes, der Länder und der Kommunen

Maßnahmen auf der institutionellen Ebene:

- Unterstützung des Prozesses *interkultureller Öffnung* bei traditionellen Vereinen, Verbänden, Kirchen, Religionsgemeinschaften und Migrantenorganisationen
- Förderung des bürgerschaftlichen Engagements *gegen Fremdenfeindlichkeit*
- *Gleichbehandlung und gleichberechtigte Anerkennung* der Integrationsanstrengungen von Migrantenorganisationen:
 - Einbeziehung von Migrantenorganisationen in die Erarbeitung von kommunalen und Landesintegrationsplänen,
 - Förderung der Integration von Migrantenorganisationen in vorhandene Netzwerke,

- (finanzielle) Förderung, Beratung und Weiterbildung von Migrantenorganisationen und deren Integrationsprojekten.

Maßnahmen auf der individuellen Ebene:

- *Gleichberechtigte Partizipation* von Migrantinnen und Migranten:
 - Beteiligung von Migrantinnen und Migranten an staatlichen Mitgestaltungs- und Entscheidungsgremien,
 - Förderung, Ausbildung und Entwicklung von Migrantinnen und Migranten zu kommunalen Integrationslotsen.

Selbstverpflichtungen der Bundesregierung

Die Bundesregierung verpflichtet sich,

- zivilgesellschaftliche Integration in Kontexten bürgerschaftlichen Engagements zu einem *programmübergreifenden Fokus* ihrer Förderpolitik zu entwickeln.

Kurzbeschreibung:

Im Rahmen von Bundesprogrammen, vom Bund geförderten Infrastruktur- und Netzwerkprojekten bürgerschaftlichen Engagements, als auch im Rahmen von Ausschreibungen wird durch alle Bundesressorts und ihre nachgeordneten Einrichtungen eine angemessene Beteiligung von Migrantinnen und Migranten bzw. von Migrantenorganisationen als Träger von Maßnahmen gewährleistet. Die stärkere interkulturelle Öffnung und Vernetzung wird zu einem Förderkriterium für Infrastrukturprojekte gestaltet bzw. in Fördervereinbarungen verankert. Institutionell geförderte Einrichtungen werden angehalten, ihre Personalentwicklungskonzepte und Projektmaßnahmen für die gleichberechtigte Beteiligung von Migrantinnen und Migranten zu öffnen.

Zeitschiene: laufend

- die *Forschungsförderung* auf dem Gebiet des bürgerschaftlichen Engagements von Migrantinnen und Migranten zu verstärken.

Kurzbeschreibung:

Um freiwilliges Engagement von Migrantinnen und Migranten gezielt zu fördern, sind mehr wissenschaftliche Erkenntnisse über dessen Umfang und Natur, über Besonderheiten des Engagements der zweiten und dritten Generation, über fördernde und hemmende Faktoren für freiwilliges Engagement sowie zum Stand und zu Problemen bei der interkulturellen Öffnung von NGOs erforderlich.

Zeitschiene: Legislaturperiode

- Migrantinnen und Migranten in ihren *Fach- und Beratungsgremien* angemessen zu beteiligen.

Kurzbeschreibung:

Die Bundesressorts berufen in ihre Kuratorien und Fachbeiräte kompetente Migrantinnen oder Migranten – insbesondere Vertreterinnen und Vertreter von Migrantenorganisationen – als Experten. Ihre Berufung sichert integrationsspezifische Beratung der Ressorts und ist Signal für den Integrationswillen der Bundesregierung. Berufene Expertinnen und Experten mit Migrationshintergrund sind zugleich biografische Vorbilder für die junge Migrantengeneration.

Zeitschiene: Legislaturperiode

- die interkulturelle Öffnung von Vereinen und Verbänden im bürgerschaftlichen Engagement zu unterstützen.

Kurzbeschreibung:

Die Beauftragte und Staatsministerin für Integration lässt eine Expertise sowie eine Handreichung für Vereine, Verbände, Organisationen und Initiativen im bürgerschaftlichen Engagement erstellen. Die Materialien sollen dazu beitragen, den nicht-staatlichen Organisationen und den Migrantenorganisationen Wege zur verbesserten Partizipation von Migrantinnen und Migranten sowie zur Vernetzung ihrer Organisationsstrukturen aufzuzeigen.

Zeitschiene: 2007

- zu *gezielter Präventions- und Bildungsarbeit* für die Einwanderungsgesellschaft.

Kurzbeschreibung:

Fremdenfeindlichkeit sowie ein Mangel an interkultureller Kompetenz werden durch fehlende Erfahrungen und Kontakte zwischen Menschen unterschiedlicher ethnischer und kultureller Herkunft und durch die ungenügende Reflexion eigener Voraussetzungen und Vorannahmen befördert.

Gezielt gefördert werden daher Projekte interkulturellen und interreligiösen Lernens sowie solche, die den Umgang mit interethnischen Konflikten in der Einwanderungsgesellschaft beinhalten.

Die Angebote interkulturellen und antirassistischen Lernens werden so gestaltet, dass Kulturalisierungen und die Verfestigung von Vorurteilen vermieden sowie interkulturelle Kontakte angeregt bzw. ihre Voraussetzungen reflektiert werden können.

Ferner wird angestrebt, bei der Umsetzung dieser Präventions- und Bildungsangebote Kooperationsbezüge mit demokratischen Verbänden und Glaubensgemein-

schaften hier lebender Migrantinnen und Migranten zu entwickeln und zu stabilisieren.

Zeitschiene: max. drei Jahre Förderung der Projekte

- die Einführung eines kommunalen Wahlrechts für Migranten aus Nicht-EU-Staaten zu prüfen.¹⁾
- zu prüfen, inwieweit besonders integrationsförderndes Engagement beim Einbürgerungsverfahren berücksichtigt werden kann.²⁾

Die Bundesregierung hat nach Abschluss der Arbeiten an diesem Bericht folgende Selbstverpflichtung nachträglich eingebracht:

Die Bundesregierung beginnt noch in diesem Jahr mit dem bundesweiten Aufbau eines Netzwerks „Bildungs- und Ausbildungspaten für Migrantinnen und Migranten“. Das Netzwerk stärkt das bürgerschaftliche Engagement im Bereich Bildung. Es setzt drei Schwerpunkte:

- Die Begleitung von Kindern bis zum Ende des Grundschulalters durch Bildungs-, Erziehungs- und Lesepaten
- Die Unterstützung von Jugendlichen und jungen Erwachsenen beim Übergang Schule/Beruf
- Die Förderung und Unterstützung der Ausbildungsbereitschaft von Unternehmern, Handwerkern und Selbständigen aus Zuwandererfamilien.

Das Netzwerk wird von regionalen Regiestellen koordiniert.

1 Nach Abschluss der AG-Arbeit hat die Bundesregierung sich im Rahmen der kleinen Anfrage zur Umsetzung des Prüfungsauftrages zur Einführung des kommunalen Wahlrechts für Drittstaatenangehörige (BT-Drs. 16/436) grundsätzlich rechtlich geäußert und darauf hingewiesen, dass die erforderlichen Mehrheiten für eine Grundgesetzänderung derzeit nicht absehbar sind. Die Bundesregierung werde daher „die bestehenden rechtlichen und politischen Handlungsdispositionen ... ohne Zeitdruck abwägen“.

2 Die Bundesregierung stellt im Abstimmungsverfahren zu den Vorschlägen der Arbeitsgruppen des Nationalen Integrationsplanes fest, dass die aktuellen Gesetzentwürfe sowohl der Bundesregierung als auch des Bundesrates zur Änderung des StAG bereits Regelungsvorschläge zur Berücksichtigung integrationsfördernden Engagements enthalten. Ihre Verabschiedung ist noch in diesem Jahr zu erwarten. Die Einbürgerungsverfahren fallen darüber hinaus in die Zuständigkeit der Länder.

Vorschläge für Selbstverpflichtungen der Länder

Die Länder sollten sich verpflichten in Übereinstimmung mit der Selbstverpflichtung des Bundes, ihre Förderpolitik auf die gleichberechtigte Teilhabe von Migrantinnen und Migranten zu orientieren.

Das heißt:

- sie unterstützen im Rahmen ihrer Förderprogramme insbesondere Projekte integrationsorientierter Migrantenorganisationen,
- sie verankern die Vernetzung von Migrantenorganisationen mit anderen Vereinen, Verbänden und Organisationen sowie deren interkulturelle Öffnung als Förderkriterien in ihren Landesprogrammen,
- sie unterstützen durch die Erarbeitung von Konzepten und Darstellung guter Praxis die interkulturelle Öffnung deutscher Verbände und der Migrantenorganisationen,
- sie entwickeln Programme zur Förderung des Engagements von Migrantinnen und Migranten sowohl in deutschen als auch in Migrantenverbänden,
- sie berufen in ihre Kuratorien, Fachbeiräte und sonstige Gremien nach Möglichkeit kompetente Migrantinnen oder Migranten – insbesondere VertreterInnen von Migrantenorganisationen – als Experten, um die integrationsspezifische Beratung der Ressorts zu sichern,
- sie stärken die öffentliche Anerkennung und Wahrnehmung integrationsfördernden Engagements von Migrantinnen und Migranten sowie ihrer Organisationen (z. B. durch Wettbewerbe, Preise, sonstige Auszeichnungen sowie durch gezieltere Informationsbeiträge in den öffentlichen Medien),
- Dahingehend wirken die Länder im Rahmen der Rundfunkstaatsverträge und Landesmediengesetze darauf hin, dass Migrantenorganisationen in den Rundfunkräten und Landesmedienanstalten vertreten sind.

Vorschläge für Selbstverpflichtungen der Kommunen

Die Kommunen sollten sich verpflichten:

- In ihren Integrationsstrategien/-konzepten das Engagement von Migrantinnen und Migranten und die mitgestaltende Einbeziehung von Migrantenorganisationen mit besonderem Stellenwert zu verankern.

- Migrantinnen und Migranten in ihren Selbstorganisationen zu unterstützen. Entscheidend ist jedoch, dass es sich um Organisationen handeln muss, die sich den Prinzipien des freiheitlichen, demokratischen Rechtsstaates verpflichtet fühlen, nicht in Abschottung gegenüber der Aufnahmegesellschaft agieren und bereit sind, sich in die gesellschaftlichen Strukturen vor Ort einbinden zu lassen.
- gute Praxis integrationsfördernder Projekte von Migrantenorganisationen als auch gemeinsame Integrationsvorhaben mit deutschen Organisationen zu fördern. Eine solche integrationsfördernde Maßnahme stellt bspw. die Ausbildung von Migrantinnen und Migranten zu kommunalen Integrationslotsen als Mittler zur Aufnahmegesellschaft dar. Darüber hinaus fördern auch die Stiftungen Bertelsmann, Robert Bosch, Körber, Bürger für Bürger, Hertie, die Polytechnische Gesellschaft und Schader erfolgversprechende Projekte bzw. haben zum Teil im Rahmen von Integrationswettbewerben besonders erfolgreiche Projekte identifiziert.
- Die Einbeziehung von Migrantenorganisationen in die örtlichen und kommunalen Netzwerke, die interkulturelle Öffnung der Initiativen und Verbände und den öffentlichen interkulturellen Dialog sowie die Tätigkeit von Migrantinnen und Migranten als Integrationslotsen nachhaltig zu unterstützen.
- Zielgruppenspezifische Informationsangebote über Engagementmöglichkeiten vorzuhalten (z.B. Veranstaltungen für die jeweiligen Migrantengruppen, Tage der offenen Tür, Begrüßungsinformationen, mehrsprachige Infolyer und Internetangebote).
- Migrantinnen und Migranten – insbesondere aus Migrantenorganisationen – an staatlichen Mitgestaltungs- und Entscheidungsgremien zu beteiligen und sie in kommunale Prozesse einzubinden (z.B. Quartiersmanagement, Stadtteilentwicklung etc.)
- Darüber hinaus regen sie ihre Einbeziehung in gesellschaftliche Funktionen (z.B. Mieter-, Elternvertretungen, Vorstände von Vereinen etc.) an.

Vorschläge für Selbstverpflichtungen traditioneller Vereine, Verbände, Kirchen und Religionsgemeinschaften sowie Migrantenorganisationen

Allgemeine Vorschläge für Selbstverpflichtungen

- Interkulturelle Öffnung der Organisationen: Verantwortungsteilung und Vernetzung, Stärkung der Brückenfunktion sowie gleichberechtigte Partizipation von Migrantinnen und Migranten auch in den Führungsstrukturen
- Unterstützung der Fort- und Weiterbildung von Migrantinnen und Migranten
- Unterstützung des Kompetenzerwerbs durch informelle Bildung
- Ausrichtung von Engagementangeboten auf die individuellen Motive und Interessenslagen engagamentbereiter Migrantinnen und Migranten
- Einrichtung von Servicestellen in den Organisationen zur Beratung von Migrantinnen und Migranten über vorhandene Engagementmöglichkeiten

Freiwillige Selbstverpflichtung von Vertretern der Organisationen und Kirchen

- **Bundesnetzwerk Bürgerschaftliches Engagement.**
Das Bundesnetzwerk Bürgerschaftliches Engagement stellt sich als eine Plattform für die Abstimmung und Kommunikation von Migrantenorganisationen mit deutschen Vereinen und Verbänden, Staat und Wirtschaft auf Bundesebene zur Verfügung.
- **COMITES (Comitati degli Italiani all'Estero – Komitees der Italiener im Ausland)**
Das COMITES München engagiert sich dafür, dass die im Konsularbezirk lebenden Italiener immer mehr echte Bürger werden, das heißt, dass sie sich an dem hiesigen gesellschaftlichen, politischen und kulturellen Leben beteiligen.

Zu den wichtigsten Zielen, für die sich das Comites München derzeit einsetzt, zählen:

- Information der italienischen Familien über das bayerische Schulsystem, Sensibilisierung der Familien für die Wichtigkeit einer guten Ausbildung der Kinder und Jugendlichen;
- Information der italienischen Bürger über die nächste Kommunalwahl in Bayern im März 2008 und Sensibilisierung der Wähler, um eine höhere Wahlbeteiligung zu erreichen;

- Information der italienischen Bürger über die Möglichkeit der Einbürgerung bzw. der doppelten Staatsbürgerschaft/Staatsangehörigkeit. Abbau der damit verbundenen Vorurteile.

■ Deutscher PARITÄTISCHER Wohlfahrtsverband

Der Deutsche PARITÄTISCHE Wohlfahrtsverband richtet ein Forum der Migrantinnen und Migranten ein. Mit diesem Forum soll der Bedeutung der Migrantenselbstorganisationen (MSO) im Integrationsprozeß Rechnung getragen werden.

Die ca. 100 MSO, die Mitglied im PARITÄTISCHEN sind, werden eingeladen in dem Forum mitzuarbeiten. Konkret geht es um die bessere Wahrnehmung der Arbeit der MSO, den Austausch über erfolgreiche Strategien, die Vermittlung von Projekten und die stärkere Berücksichtigung des spezifischen Know-hows der MSO. Erörtert werden sollen ferner Fragen der interkulturellen Öffnung sowie der Fort- und Weiterbildung. Bei den Treffen des Forums sollen darüber hinaus auch aktuelle migrationspolitische Entwicklungen beraten werden, um gemeinsame Positionen zu entwickeln, die dann sowohl innerhalb des PARITÄTISCHEN beraten werden als auch nach außen vertreten werden.

Das Forum der Migrantinnen und Migranten steht im Zusammenhang mit weiteren konkreten Aktivitäten des PARITÄTISCHEN zu Förderung der MSO, wie etwa der Fachberatungsstelle für Migrations-selbstorganisationen Nord-Rhein-Westfalen.

■ Deutsches Rotes Kreuz

Das Deutsche Rote Kreuz hat im Dezember 2004 seine Programmatik „Interkulturelle Öffnung im DRK. Das Deutsche Rote Kreuz – nicht nur für Deutsche“ beschlossen.

Teil der Programmatik sind die Leitthesen und Grundsätze zur interkulturellen Öffnung im DRK. Ab 2005 wurden die Gremien und Arbeitskreise des Verbandes befasst. Vorläufiges Ergebnis ist ein Stufenplan zur Umsetzung.

Dem Aufgabenfeld „Ehrenamtliches/bürger-schaftliches Engagements von Migrantinnen und Migranten“ hat sich der vom DRK-Präsidium eingesetzte Arbeitskreis „Migranten als Partner des DRK“ angenommen, mit dessen Unterstützung nun Pilotprojekte zur Mitwirkung von Menschen mit Migrationshintergrund in den ehrenamtlichen Strukturen des DRK entwickelt werden.

Der Startschuss für die Umsetzung der Pilotprojekte soll am 8. Mai 2007 gegeben werden, dem traditionellen „Weltrotkreuztag“, der in diesem Jahr das Schwerpunktthema des DRK 2007: „Inte-

gration – Gemeinsam anders sein. Für ein respektvolles Miteinander“ aufgreift.

Im Sinne der „Grundsätze“ will das DRK die ehrenamtliche Beteiligung von Migrantinnen und Migranten fördern.

■ Deutscher Bundesjugendring

Die Mitgliedsorganisationen des DBJR wollen Kinder und Jugendliche mit Migrationshintergrund in die bestehenden Strukturen stärker als bisher integrieren, sei es als Einzelne in bestehende Angebote oder als Migrant(inn)enselbstorganisationen in Dachstrukturen. So sollen Kultur- und Sportarbeit sowie die Kooperation mit Schule jugendverbands- und ringintern als Begegnungsräume mit Kindern und Jugendlichen genutzt werden. Pädagogische Konzepte werden weiterentwickelt und ausgetauscht, insbesondere im Rahmen der JULEICA Ausbildung, zum Ausbau der interkulturellen Kompetenz bei Haupt- und Ehrenamtlichen. Die Öffnung von bestehenden Dachverbänden und Jugendringen für Migrant(inn)enselbstorganisationen soll durch Beratung, Unterstützungen und Begleitung oder praktischer Kooperation vorangebracht werden. Best-Practice Beispiele werden bundesweit öffentlich gemacht.

■ Evangelische Kirche in Deutschland

Das Diakonische Werk der Evangelischen Kirche in Deutschland unterstreicht in seinen Handlungsempfehlungen für Kirche und Diakonie, Juni 2006, dass für Menschen mit Migrationshintergrund interkulturelle Öffnung auch für den Bereich des Freiwilligen Engagements gelten muss. Bestehende Formen des Freiwilligen Engagements müssen weiterentwickelt und für andere Zielgruppen geöffnet werden. In einer Argumentationshilfe der EKD zur Stärkung von Freiwilligendiensten wird festgestellt, dass sich die Kirchen zum Anwalt eines möglichst breiten Bündnisses verschiedener gesellschaftlicher Gruppen machen sollten, um die Idee der Freiwilligendienste noch deutlicher in die Gesellschaft zu tragen.

■ Katholische Kirche

Durch Taufe und Firmung gehört jeder Katholik der weltweiten Katholischen Kirche und damit zugleich der jeweiligen Ortskirche an. Deshalb sind die katholischen Migranten in Deutschland (ca. zwei Mio.) nicht Gäste der Katholischen Kirche in Deutschland, sondern besitzen eo ipso die

- gleichberechtigte Mitgliedschaft und
- alle Partizipationsmöglichkeiten wie die deutschen Katholiken.

Darüber hinaus erarbeitet der Deutsche Caritasverband derzeit in Zusammenarbeit mit der Migrationskommission der Deutschen Bischofskonferenz für die Zielgruppe der Nichtkatholiken eine Konzeption zur interkulturellen Öffnung

- sowohl seiner gesamten Dienstleistungspalette
- als auch der Beschäftigungsmöglichkeiten für seine Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter.

Die Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege (BAGFW) hat nach Abschluss der Arbeiten an diesem Bericht folgende Selbstverpflichtungen nachträglich eingebracht:

- Die in der BAGFW zusammengeschlossenen Verbände verpflichten sich, die Mitwirkung von Menschen mit Migrationshintergrund im Ehrenamt – und zwar in den ehrenamtlichen Diensten und in den ehrenamtlichen Führungsgremien – zu fördern. Sie entwickeln dazu Leitbilder, Strategien und Maßnahmepläne und setzen diese konsequent um.
- Die Verbände betrachten ehrenamtliches Engagement von Migrantinnen und Migranten als unverzichtbaren Beitrag zur zivilgesellschaftlichen Gestaltung unserer Gesellschaft und werden dieses Engagement verstärkt unterstützen.
- Sie stellen sicher, dass Menschen mit Migrationshintergrund einen offenen Zugang zu den ehrenamtlichen Diensten der Verbände finden. Dazu gehört
 - die aktive, offene Ansprache von Migrantinnen und Migranten und ihrer Selbstorganisationen;
 - die Schaffung von auch mit Mitarbeitenden mit Migrationshintergrund besetzten Kontaktstellen für am Ehrenamt interessierte Migrantinnen und Migranten, die für kulturelle Differenzen sensibel und sprachkompetent sind;
 - Angebote interkultureller Organisations- und Personalentwicklung für die ehrenamtlichen Strukturen als Voraussetzung von „interkultureller Öffnung“.
- Die Verbände begreifen ehrenamtlich tätige Migrantinnen und Migranten nicht in erster Linie als „Helfer“ für deren eigene Herkunftsgemeinschaft, sondern als Mitgestalter verbandlichen und gesellschaftlichen Lebens. Sie gestalten Angebote bürgerschaftlichen Engagements (z. B. Beratungs- und Begleitdienste, Bildungsangebote, Elternarbeit, Erste Hilfe, Krankenhaushilfe, Katastrophenschutz) so, dass sie die sprachliche und kulturelle Vielfalt unserer Gesellschaft berücksichtigen und dem

tatsächlich vorhandenen Bedarf entsprechen. Auch durch in kultureller Hinsicht plurale Teams fördern sie die Attraktivität ihrer Angebote für Migrantinnen und Migranten.

- Die Verbände anerkennen und würdigen das Engagement von Migrantinnen und Migranten in ihren Selbstorganisationen und bieten eine partnerschaftliche Zusammenarbeit an.
- Als Träger des Freiwilligen Sozialen Jahres erhöhen sie den Anteil von Jugendlichen mit Migrationshintergrund an den von ihnen vermittelten bzw. zur Verfügung gestellten Einsatzstellen.
- Sie sichern zu, sich um weitere Einsatzstellen in Trägerschaft von Migrantenorganisationen zu bemühen.

3.3. Empfehlungen an die Wirtschaft

Deutsche Unternehmen sowie Unternehmen von Zuwanderern sollten bürgerschaftliches Engagement von Migrantinnen und Migranten unterstützen, insbesondere durch

1. Anregung und Sponsoring von Projekten von Migrantenorganisationen sowie von Projekten, in denen Migranten- und deutsche Organisationen gemeinsam arbeiten
2. Durchführung gemeinsamer Vorhaben im Rahmen von Corporate Citizenship
3. Unterstützung der engagementbezogenen Qualifizierung von Migrantinnen und Migranten
4. Anerkennung, Nutzung und Förderung des Engagements von Migrantinnen und Migranten in den Unternehmen und Gestaltung einer engagementfreundlichen Unternehmenskultur (bspw. im Rahmen der „Charta der Vielfalt“).

4. Standards für Integrationsprojekte

Projekte von Migrantenorganisationen bzw. gemeinsame Vorhaben von Migrantenorganisationen und Organisationen der Aufnahmegesellschaft sollten folgende Qualitätskriterien erfüllen. Sie betreffen sowohl die verbandliche als auch die Projektebene:

1. **Rechtstaatliche Verfasstheit:**
Achtung des Grundgesetzes, Handeln nach demokratischen Prinzipien
2. **Interkulturelle Öffnung und Dialogbereitschaft**
3. **Vernetzung:**
Einbeziehung von Migrantenorganisationen und von Organisationen der Aufnahmegesellschaft sowie Einbindung in lokale bzw. regionale Strukturen, Teilen vorhandener Ressourcen
4. **Kompetenz:**
Synergetische Kompetenzförderung sowie Maßnahmen zur Qualifizierung, Kompetenz- und Erfahrungsaustausch
5. **Gleichberechtigte Teilhabe aller Engagierten:**
Gleichberechtigung von Frauen und Männern; aktive Teilhabe von Deutschen und Zuwanderern in Kooperationsprojekten von deutschen und Migrantenorganisationen; bspw. bei der Planung und Durchführung von Projekten; ressourcenorientierter Ansatz
6. **Interessen- und Bedarfsorientierung:**
Ausrichtung auf die Bedürfnisse und Interessenlagen der Engagierten sowie der Zielgruppen des Engagements, zielgruppenadäquate Ansprache
7. **Wirksamkeit:**
stärkere Beteiligung von Migranten am gesellschaftlichen Leben, integratives Handeln, verbessertes Miteinander von Migrantinnen und Migranten sowie Einheimischen
8. **Nachhaltigkeit:**
Kontinuität des Engagements und Vorbildfunktion

5. Evaluation

Die gesellschaftlichen Partner sollten Selbstbilanzierungsstrategien entwickeln, um die Umsetzung der Maßnahmen bzw. der konkreten Selbstverpflichtungen zu überprüfen und zu evaluieren.

Mitglieder

Koordination : Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend	
Dr. Michael Bürsch	Mitglied des Deutschen Bundestages
Claudio Cumani	Comitato degli Italiani all'Estero, München
Sabine Drees	Deutscher Städtetag
Nashaat Elfar	Bundesverband Deutsch-Arabischer Vereine in Deutschland e. V.
Susanne Ellinger	Bundesamt für Migration und Flüchtlinge
Gabriele Erpenbeck	Ausländerbeauftragte, Niedersächsisches Ministerium für Inneres und Sport
Dr. Volker Faigle	Evangelische Kirche Deutschland
Adolf Fetsch	Landmannschaft der Deutschen aus Russland e. V.
Uwe Franke	Behörde für Soziales, Familie, Gesundheit und Verbraucherschutz Hamburg
Abdelmalik Hibaoui	Imam und Islamwissenschaftler
Andrea Hoffmeier	Deutscher Bundesjugendring
Dr. Konrad Hummel	Stadt Augsburg
Susanne Huth	INBAS Sozialforschung GmbH
Dr. Roland Kaehlbrandt	Stiftung Polytechnische Gesellschaft Frankfurt am Main
Dr. Ansgar Klein	Bundesnetzwerk Bürgerschaftliches Engagement
Ursula Krickl	Deutscher Städte- und Gemeindebund
Dr. Claudia Martini	Arbeitsstab der Beauftragten der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration
Wolfgang Miehle	Deutsche Bischofskonferenz
Thomas Niermann	Deutscher Paritätischer Wohlfahrtsverband e. V.
Dr. Olaf Obst	Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend
Beate Oertel	Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend
Henriette Reker	Stadt Gelsenkirchen
Hartmut Renken	Ministerium für Soziales des Landes Mecklenburg-Vorpommern
Dr. Klaus Ritgen	Deutscher Landkreistag
Dr. Gabriele Rössler	Deutsches Rotes Kreuz e. V.
Ramazan Salman	Ethno-Medizinisches Zentrum Hannover
Dr. Martina Sauer	Zentrum für Türkeistudien
Dr. Martin Schenkel	Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend
Tassew Shimeles	Internationale Gärten e. V.
Prof. Dr. Rita Süßmuth	Bundestagspräsidentin a. D.



Themenfeld 10:

„Wissenschaft – weltoffen“

1. Der Auftrag

Weltoffenheit und Internationalität sind Voraussetzung und Markenzeichen wissenschaftlicher Exzellenz. Wissenschaft zeichnet sich durch Universalität und interkulturellen Dialog aus, durch weltweite Kooperation, Mobilität und Wettbewerb. Daher ist die Wissenschaft ein zentrales Handlungsfeld der Integrationsbemühungen der Bundesregierung und ihrer Partner, die gemeinsam den Nationalen Integrationsplan ausarbeiten und umsetzen.

Angesichts des demografischen Wandels und des wachsenden weltweiten Wettbewerbs um die besten Köpfe müssen die Integrationspotenziale von Mitbürgerinnen und Mitbürgern mit Migrationshintergrund besser erschlossen und auch die Zuwanderung Hochqualifizierter gezielter genutzt werden, damit Deutschland das Land der Ideen und Innovationen bleibt. Zuwanderung und Integration sind zwei Seiten einer Medaille. Die Leistungsfähigkeit von Wissenschaft und Forschung profitiert davon ebenso wie das Innovations-, Wachstums- und Arbeitsplatzpotenzial von Unternehmen. Migrantinnen und Migranten tragen wesentlich zur geistigen und kulturellen Vitalität Deutschlands bei. Sie bereichern unsere Gesellschaft.

Die Arbeitsgruppe „Wissenschaft – weltoffen“ hat vor diesem Hintergrund Themenbereiche wie die Integration ausländischer Wissenschaftlerinnen

und Wissenschaftler, die Situation und Perspektiven ausländischer Studierender und zugewanderter Hochqualifizierter, Fragen der Verbesserung der Bildungsbeteiligung von Bildungsinländern sowie Aspekte der Entwicklung der Migrations- und Integrationsforschung bearbeitet. In vier Sitzungen wurden von AG-Mitgliedern erstellte Impulspapiere eingehend diskutiert, sie bilden die Basis des vorliegenden Berichts zum Nationalen Integrationsplan.

Die erarbeiteten Empfehlungen richten sich an öffentliche und private Akteure und werben für ein koordinierteres Vorgehen zur Verbesserung der Integration im Bereich der Wissenschaft und eine gezieltere Erschließung der Qualifikationspotenziale von Bildungsinländern.

Die Empfehlungen sind als Angebote und Erwartungen an alle Akteure im Wissenschaftssystem formuliert, sich über ihr bisheriges Engagement hinaus stärker zu vernetzen und ihre Maßnahmen und Initiativen künftig noch besser abzustimmen. Die Arbeitsgruppe erklärt ihre Bereitschaft, daran aktiv mitzuwirken.

Das Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) hat die Arbeitsgruppe koordiniert, sie wurde von Herrn Staatssekretär Michael Thielen geleitet.

2. Empfehlungen

Politik, Wirtschaft und Wissenschaft sind sich darin einig: Unsere Gesellschaft muss sich in der globalisierten Welt auch als High-Tech- und Ideenstandort behaupten. Dies gelingt nur, wenn unser Land für den internationalen wissenschaftlichen Nachwuchs attraktiv ist und Hochqualifizierte dafür gewinnt, ihre Kompetenz und Kreativität in die Entwicklung der wichtigsten Ressource unseres Landes – das Wissen – zu investieren.

Die Ausgangslage hierfür hat sich in den letzten Jahren verbessert:

- Die Zahl ausländischer Studierender in Deutschland hat sich von ca. 50.000 im Jahr 1980 auf aktuell 250.000 nahezu verfünffacht. Von den Studierenden deutscher Hochschulen sind über 12,6 Prozent Ausländer bzw. haben einen migrationsspezifischen Hintergrund. Mit Blick auf die Anzahl ausländischer Studierender belegt Deutschland damit hinter den Vereinigten Staaten und Großbritannien weltweit einen führenden Platz.
- Jährlich werden mehr als 21.000 ausländischer Wissenschaftler von deutschen Wissenschaftsorganisationen gefördert. Allein bei der Max-Planck-Gesellschaft sind 13,1 Prozent der Beschäftigten Ausländer. In den anderen Wissenschaftsorganisationen sieht es ähnlich aus.
- Bundestag und Bundesrat haben im Rahmen der Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung unterstrichen, die Begabtenförderwerke und die großen Mittlerorganisationen für die Internationalisierung von Studium, Wissenschaft und Forschung weiterhin zu fördern. Die Bundesregierung setzt dies im Rahmen laufender Maßnahmen um.

Die Arbeitsgruppe „Wissenschaft – weltoffen“ hat sich mit dieser Ausgangslage intensiv befasst und gelungene Internationalisierungs- und Integrationsmaßnahmen identifiziert. Hierzu zählen das Engagement der großen Mittlerorganisationen Deutscher Akademischer Austauschdienst (DAAD) und Alexander von Humboldt-Stiftung (AvH) sowie der deutschen Forschungsorganisationen. Zu nennen sind ebenso das Deutsche Studentenwerk (DSW), dessen Wohnangebote 35 Prozent der ausländischen Studierenden nutzt, und das Engagement zahlreicher Stiftungen, etwa des Stifterverband für die Deutsche Wissenschaft, der Otto Benecke Stiftung und der Vodafone-Stiftung.

Angesichts der bisherigen Ergebnisse und des wachsenden Engagements gibt es gute Gründe, die gemeinsamen Anstrengungen zu verstärken:

- Von den jungen Mitbürgerinnen und Mitbürgern mit Migrationshintergrund, die in Deutschland aufgewachsen sind, finden noch viel zu wenige den Weg in die Hochschulen und die Wissenschaft.
- Ein erfolgreiches Studium schafft die Voraussetzung für eine nachhaltige Bindung – auch an den Standort Deutschland. Nach wie vor ist jedoch der Anteil ausländischer Studierender, die ihr Studium in Deutschland erfolgreich abschließen, zu gering. Deshalb sollten die Hochschulen – unterstützt durch die Politik und die Wirtschaft – durch spezielle Programme eine noch bessere Betreuung und Integration gewährleisten.
- Von den jungen Talenten, die in Deutschland ein Studium mit Erfolg abgeschlossen haben, bleiben zu wenige hier. Ende Juni 2006 haben sich insgesamt nur 1.225 Bildungsausländer mit einem deutschen Hochschulabschluss zur Arbeitsplatzsuche in Deutschland aufgehalten. Hier ist die Politik – insbesondere bei der Ausgestaltung rechtlicher Rahmenbedingungen – gefordert.

Die Arbeitsgruppe legt folgende Empfehlungen vor:

Die von den Hochschulen, Studentenwerken, Mittlerorganisationen und Forschungseinrichtungen – mit Unterstützung des Bundes und der Länder – erfolgreich durchgeführten Maßnahmen zur Integration und Attraktivitätssteigerung sollten verstetigt und mit öffentlicher Unterstützung weiter ausgebaut werden. Privates Engagement, wie z. B. von zahlreichen Stiftungen vorbildlich gelebt, sollte gestärkt werden.

- Die Betreuung ausländischer Studierender und Forscher und ihrer Familien muss frühzeitig ansetzen und intensiviert werden. Bewährte Vor-Ort-Strukturen sind mit öffentlicher Förderung auszubauen, Best Practice-Beispiele zu verallgemeinern. Studierende und Wissenschaftler mit Migrationshintergrund sollten bei der Erarbeitung und Umsetzung von Betreuungsangeboten stärker beteiligt werden und selbst eine aktivere Rolle übernehmen. Berücksichtigt werden sollte dabei, dass die Attraktivität des Standortes für Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler auch durch die erwarteten Perspektiven für ihre Familienangehörigen entschieden wird.
- Die Rechtsgrundlagen für ausländische Studierende, ausländische Absolventen deutscher Hochschulen und für Forscher sollten im internationalen Vergleich in Bezug auf wettbewerbsfähige Zugangs- sowie Arbeitsmöglichkeiten überprüft, die Rechtspraxis sollte bundesweit im Sinne von Best Practice auf ein wissenschaftsstandort-freundlicheres Niveau gehoben werden.

- Die Möglichkeiten zur Mitnahme von Sozialversicherungsansprüchen über Grenzen hinweg sollten weiter verbessert werden, Regelungsbedarf wird insbesondere in Bezug auf die Portabilität von Rentenanspruchszeiten gesehen. Augenblicklich liegt hier ein Hemmnis bei der Anwerbung von ausländischen Forschern und Professoren und damit ein Wettbewerbsnachteil für den Wissenschaftsstandort Deutschland.
- Der Erwerb der deutschen Sprache durch ausländische Studierende und Forscher sowie der Erwerb der deutschen Fachsprachlichkeit durch Bildungsinländer muss intensiviert werden, da die deutsche Sprache ein wichtiger Integrationsfaktor ist.
- Einer breiteren Öffentlichkeit sollte die Bedeutung des Wissenschaftsaustausches und der Anwesenheit ausländischer Studierender und Forscher in Deutschland intensiver nahe gebracht werden. Sie bereichern unsere Gesellschaft, ihre Forschungsergebnisse haben insgesamt positive und nachhaltige Auswirkungen auf das Beschäftigungssystem, sie können auch nach ihrem Deutschlandaufenthalt als „Ambassadors“ wirken. Entsprechende Alumninetze sind daher zu initiieren und zu fördern.
- Für den langfristigen Erfolg Deutschlands als Wissensgesellschaft ist es unverzichtbar, die Bildungspotenziale von Bildungsinländern, Migrantinnen und Migranten verstärkt zu erschließen und die Möglichkeiten der Integration zugewanderter Hochqualifizierter mit ausländischen Bildungsabschlüssen zu erweitern. Der Anteil von Bildungsinländern, die studieren und eine wissenschaftliche Laufbahn anstreben, sollte deutlich erhöht werden – u. a. durch die Erweiterung staatlicher und privater Fördermöglichkeiten.
- Für hochqualifizierte Zugewanderte sind – über bewährte Strukturen hinaus – neue Formen der Förderung und nachholenden Integration – u. a. durch neue gemeinsame Maßnahmen für diese Zielgruppe und Deutsche – zu entwickeln.
- Die Migrations- und Integrationsforschung sollte sich praxisbezogener mit dem komplexen Bedingungs- und Wirkungsgefüge von Migration und Integration befassen und stärker die Faktoren und Wirkungen gelingender Integration herausarbeiten. Die empirische Datenbasis sollte deutlich verbessert werden.

3. Die Attraktivität und Internationalität des Studien- und Wissenschaftsstandortes Deutschland stärken

3.1. Ausländische Studierende und wissenschaftlicher Nachwuchs

Ausgangslage

Dank der gemeinsamen Anstrengungen von Bund, Ländern und Hochschulen konnte sich Deutschland in den letzten Jahren auf dem internationalen Bildungsmarkt erfolgreich positionieren. Zwischen 1996 und 2006 ist der Anteil der ausländischen Studierenden, die ihre Hochschulzugangsberechtigung nicht in Deutschland erworben haben (so genannte „Bildungsausländer“) an deutschen Hochschulen um rund 80 Prozent gestiegen.

Das Potenzial ist allerdings noch nicht ausgeschöpft, was sich z. B. bei der internationalen Doktorandenausbildung in Deutschland mit einem Ausländeranteil an Absolventen (2004/2005) von 13,7 Prozent im Vergleich mit den führenden Wettbewerbern Großbritannien (39 Prozent), USA (33 Prozent), aber auch Frankreich (36 Prozent), zeigt.

Insgesamt weisen 250.000 Studierende (12,6 Prozent) der rund zwei Millionen Studierenden in Deutschland eine ausländische Staatsangehörigkeit bzw. einen unmittelbaren Migrationshintergrund auf. Mit einer Gesamtzahl von 186.000 sind die meisten ausländischen Studierenden in Deutschland Bildungsausländer. Über die Hälfte von ihnen (96.000) stammt aus europäischen, ein Drittel (60.000) aus asiatischen Ländern. Weitere etwa 20.000 Bildungsausländer haben ihr Heimatland in Afrika und rund 10.000 in Nord- und Südamerika. Das Land, aus dem derzeit die meisten Studierenden nach Deutschland kommen, ist China. Seit dem Jahr 2000 hat sich die Zahl der chinesischen Studierenden von etwa 5.000 auf aktuell über 25.000 erhöht. Frankreich stellt mit 5.000 Studierenden das quantitativ wichtigste westeuropäische Land dar.

Eine in den Jahren 2002/2003 durchgeführte Pilotstudie zum Ausländerstudium ergab, dass nur etwa 30 bis 40 Prozent der internationalen Studierenden ihr Studium in Deutschland erfolgreich abschließen (zum Vergleich: bei Deutschen etwa 70 bis 80 Prozent).

Die Ursachen für diese *Studienerfolgsprobleme* liegen vor allem in den Bereichen Leistungsanforderungen, Sprache und Rahmenbedingungen:

- Bei vielen internationalen Studierenden sind zu Studienbeginn wichtige Studienvoraussetzungen

(Kenntnis des Hochschulsystems in Deutschland, Vertrautheit mit hochschulspezifischen Normalitätserwartungen und Umgangsformen sowohl mit anderen Studierenden als auch zwischen Studierenden und Lehrenden, hochgradig individualisierte Lernformen etc.) nur unzureichend entwickelt, und es gelingt ihnen häufig nicht, diese Defizite im Studienverlauf auszugleichen.

- Mangelnde Deutschkenntnisse stellen ein zentrales Problem des Ausländerstudiums dar – und zwar in allen Studienphasen.
- Vor allem findet die Kommunikation mit den deutschen Studierenden, die die soziale Integration ausländischer Kommilitonen befördert, nicht in ausreichendem Maße statt, was auch der Sonderbericht „Internationalisierung des Studiums“ zur 17. Sozialerhebung zur sozialen und wirtschaftlichen Lage von Studierenden in Deutschland des DSW bestätigt. Aus diesem Bericht ist bekannt, dass erfolgreicher Studienverlauf und -abschluss auch durch die prekäre finanzielle Situation vieler Studierender – verschärft noch durch Wohnraumprobleme – gefährdet werden. Die Einführung von Studiengebühren könnte in Einzelfällen diese Situation verstärken, zumal Bildungsausländer aus nicht EU-/EWR-Staaten bislang von der Vergabe von Studienkrediten ausgeschlossen sind.
- Die rechtlichen Rahmenbedingungen eines Studienaufenthalts werden maßgeblich durch das Zuwanderungsgesetz bestimmt, das deutliche Verbesserungen brachte. Gesetzlich festgeschrieben ist z. B. nunmehr, dass Studierende die Möglichkeit haben, 90 Tage ohne Zustimmung der Arbeitsverwaltung zu arbeiten und sie diese 90 Tage auch auf 180 halbe Tage aufteilen können.

Begrüßenswert ist, dass das Bundeskabinett eine Gesetzesinitiative zur Novellierung des Zuwanderungs- und Bleiberechts beschlossen hat, die auch die internationalen Hochschulabsolventen während der Arbeitssuche in diese Regelung einbeziehen soll, was die Chancen auf einen längerfristigen Aufenthalt dieser Hochqualifizierten in Deutschland erhöht. Neuregelungen, die den Ersterteilungszeitraum der Aufenthaltserlaubnis verkürzen und eine noch strengere Prüfung der finanziellen Sicherheitsleistungen vornehmen, werden von der Arbeitsgruppe hingegen kritisch beurteilt.

Ziele und laufende Maßnahmen

Die deutschen Hochschulen, Wissenschaftsorganisationen, Studentenwerke und Studierendenschaften haben in den letzten Jahren erhebliche Anstrengungen unternommen, um internationale Studierende möglichst schnell und nachhaltig zu integrieren.

In allen Bereichen und Phasen des Ausländerstudiums stehen Fragen der Qualitätssicherung, Erfolgskontrolle und Effektivitätssteigerung im Mittelpunkt – vom Bachelorstudium, das die internationalen Nachwuchskräfte frühzeitig an den Wissenschaftsstandort bindet, bis hin zur international strukturierten Doktorandenausbildung.

Besondere Herausforderungen für die Integration der internationalen Nachwuchskräfte bestehen dabei im *grundständigen Bereich*. Eine gelungene Integration während des Studiums und der Promotion ist Voraussetzung für die nachhaltige Bindung der internationalen Studierenden und Doktoranden an den Standort Deutschland. Gute soziale, wirtschaftliche und rechtliche Rahmenbedingungen für Leben und Studieren in Deutschland sind dabei ein wichtiger Faktor, ebenso wie die oft unterschätzten Bereiche Kultur und Sport. Diese bieten internationalen Studierenden die Möglichkeit, etwas von sich und ihrer Kultur an die deutschen und an andere internationale Studierende weiterzugeben. Es gilt die Förderung dieser Integrationsmaßnahmen zu verstetigen.

Gleichzeitig müssen weitere Maßnahmen ergriffen werden, um geeigneten internationalen Studienabsolventen einen *weiteren Aufenthalt in Deutschland* zu ermöglichen. Nur so kann der zukünftige Bedarf an Nachwuchskräften gedeckt werden; gegenüber einer direkten Anwerbung aus dem Ausland sind die internationalen Hochschulabsolventen und Doktoranden, die an deutschen Hochschulen studiert und promoviert haben, bereits mit dem Leben in Deutschland vertraut. Allerdings bedarf es spezieller Maßnahmen, um den Übergang ins Berufsleben in Deutschland zu erleichtern.

Die *Bundesregierung* unterstützt die Internationalisierung der Hochschulen mit *Förderprogrammen* aus Mitteln des *BMBF* und des *Auswärtigen Amtes* (AA), um gastfreundliche Rahmenbedingungen für internationale Studierende und Nachwuchswissenschaftler zu schaffen und die Internationalisierung zu verstetigen:

- Das vom Auswärtigen Amt finanzierte *Programm STIBET* stellt den Hochschulen Betreuungs- und Stipendienmittel für Bildungsausländer zu Verfügung. Ein Teil der Programme zielt darauf ab, die Situation internationaler Studierender an den deutschen Hochschulen durch Einführungs- und landeskundliche Veranstaltungen, Fachtutorien und Maßnahmen zur sozialen Betreuung zu verbessern. Außerdem können die Hochschulen mit Stipendien Studierende kurz vor dem Studienabschluss fördern oder fortgeschrittene Studierende in die Betreuung ihrer Kommilitonen einbinden. Daneben existieren in einigen Bundesländern Sonderfonds zur Förderung internationaler Studierender an den jeweiligen Hochschulen.

- Ergänzend zu dieser bedarfsorientierten Grundversorgung im Betreuungsbereich haben die Hochschulen im Rahmen des BMBF-geförderten und vom DAAD durchgeführten „*Programms zur Förderung der Internationalisierung an den deutschen Hochschulen*“ (PROFIS) zahlreiche Modellprojekte entwickelt. Sie setzen mit mehrsprachigen Informationsportalen, Selbsttests zur Einschätzung der fachlichen Eignung und E-Learning-Angeboten für internationale Studieninteressierte bereits bei der Studienvorbereitung im Heimatland an.
- Zur Verbesserung des Studienerfolgs tragen zielgruppenspezifische *Deutschkurse* und maßgeschneiderte (Fach-) *Propädeutika* für internationale Studienanfänger bei. Fachliche und soziale Betreuungsangebote gehen verstärkt auf die Bedürfnisse der unterschiedlichen Gruppen internationaler Studierender ein. Internationale Doktoranden und Nachwuchswissenschaftler werden durch feste Betreuungspartner und Seminare zur deutschen Wissenschaftssprache und -kultur unterstützt. Durch Selbstverpflichtungen und individuelles Studienverlaufsmonitoring wird die aktive Integrationsleistung der Studierenden verstärkt eingefordert. Schließlich wirken Absolventen, die nach erfolgreich abgeschlossenem Studium in ihre Herkunftsländer zurückkehren, bei der Vorbereitung von Studienbewerbern vor Ort mit.
- Neben Maßnahmen an einzelnen Hochschulen wurden und werden zentrale Instrumentarien wie der *Sprachtest TestDaF* oder die *Arbeits- und Service-stelle uni-assist* und der Studierfähigkeitstest *TestAS* entwickelt, die allen Hochschulen zur Verfügung stehen. Sie helfen als wichtige Elemente der Qualitätssicherung im Ausländerstudium dabei, die passenden Studienangebote mit den passenden Studienbewerbern zusammenzubringen. Sie schaffen dadurch auch eine optimierte Ausgangslage für die erfolgreiche Integration im Studium.
- In der außeruniversitären Forschung tragen insbesondere *Research Schools* zur Gewinnung internationaler Doktoranden bei. So werden Research Schools der *Helmholtz-Gemeinschaft* in Englisch gehalten, die Doktorandenstellen werden weltweit ausgeschrieben mit dem Ergebnis eines Ausländeranteils von durchschnittlich 40 Prozent. Die internationalen Doktoranden werden in ihrer täglichen Arbeit in internationale Forscherteams integriert und erhalten in den Forschungszentren eine umfassende Betreuung. In der Vernetzung zwischen außeruniversitären Forschungszentren und Hochschulen werden Forschungsprojekte gefördert, die explizit den Austausch von Doktoranden vorsehen.
- Einen wichtigen Beitrag zur Integration internationaler Studierender leisten seit Jahren auch die 58 *Studentenwerke* in Deutschland, die das *Deutsche Studentenwerk* (DSW) bei der Verbesserung gastfreundlicher Rahmenbedingungen für internationale Studierende sowie bei der Qualitätssicherung in der Beratung und Betreuung von Bildungsausländern in Deutschland unterstützt. 35 Prozent der 180.000 Wohnheimplätze im Bereich der Studentenwerke sind von Bildungsausländern belegt. Das Informations- und Beratungsangebot der Studentenwerke umfasst den Einsatz von Tutoren in den Wohnheimen, „Service Center“ und „Info Points“ in den Hochschulen und mehrsprachige Internetseiten über die Studien- und Lebensbedingungen in Deutschland. Kontakt- und Patenprogramme sowie ein breites Freizeitangebot schaffen Begegnungsmöglichkeiten für internationale und deutsche Studierende. In finanziellen Notlagen können die Darlehenskassen oder die Jobvermittlung der Studentenwerke weiterhelfen.
- Die vom BMBF geförderte *Service-stelle Interkulturelle Kompetenz beim Deutschen Studentenwerk* fördert mit ihren Handreichungen und Weiterbildungsangeboten die interkulturelle Kompetenz der Mitarbeiter und Tutoren der Studentenwerke. Der regelmäßige Sonderbericht „Internationalisierung des Studiums“ im Rahmen der Sozialerhebung zur sozialen und wirtschaftlichen Lage von Studierenden in Deutschland bietet für Hochschulen und Studentenwerke verlässliche Daten für die Planung und Gestaltung der Angebote für internationale Studierende.
- Viele und stetig steigende Maßnahmen zur Integration internationaler Studierender werden ebenso von den *Studierendenschaften* durchgeführt, deren Maßnahmen von Ausländer-Rechtsberatung bis zu Zuschüssen für unverschuldet in Not geratene internationale Studierende reichen. Als Vertretung der deutschen und internationalen Studierenden sollten die Studierendenschaften allerdings aktiver als bisher in die Internationalisierung miteinbezogen werden, vor allem in Hinblick auf institutionelle Kooperation und Zusammenarbeit.

Handlungsempfehlungen

Die *Bundesregierung* setzt sich im Rahmen ihrer Zuständigkeit dafür ein, die Hochschulen und Mittlerorganisationen bei ihren Aktivitäten zur dauerhaften Gewinnung von mehr „High Potentials“ zu unterstützen.

- Für die weltweit stark umworbene Gruppe *mobiler Studierender* mit gutem ersten Abschluss bieten deutsche Hochschulen noch zu wenige oder auch zu wenig profilierte Studienangebote an. Diese

Studierende sind häufig in der Lage und bereit, die Kosten eines (Aufbau-) Studiums selbst zu tragen, erwarten jedoch inhaltlich, sprachlich und strukturell auf ihre Bedürfnisse zugeschnittene Angebote. Diese Angebote werden zunehmend auch „vor Ort“, also in den Regionen nachgesucht, in denen die Hauptnachfrage entsteht.

- Internationale Studierende und Doktoranden sollten eine verstärkte Förderung durch *Stipendien* erhalten, wie dies auch im Ausland selbstverständlich ist. Dafür sollten mit öffentlichen Mitteln Anreize geschaffen werden, aber auch die Wirtschaft sollte sich hier im wohlverstandenen Eigeninteresse noch deutlicher engagieren. Schließlich haben Hochschulen in vielen Bundesländern bereits jetzt oder in naher Zukunft die Möglichkeit, aus ihren Einnahmen leistungsbezogene Stipendien auszuloben.
- Der DAAD setzt sich für eine *Weiterentwicklung des Programms PROFIS* ein mit dem Ziel einer verstärkten Einbindung deutscher Studierender bei der Integration internationaler Kommilitonen. Konzeptionell muss dazu im Bereich professioneller und ehrenamtlicher Beratung und Betreuung internationaler Studierender weitergedacht und die Mitwirkung der deutschen Kommilitonen an integrationsfördernden, hochschulnahen Orten verstärkt werden.
- Das deutsche *Promotionssystem* muss für internationale Bewerberinnen und Bewerber stärker geöffnet werden. Denn trotz des Zuwachses an internationalen Studierenden stagniert der Anteil internationaler Doktorandinnen und Doktoranden an deutschen Hochschulen.
- Das internationale Profil deutscher Hochschulen sollte ausgebaut werden. Seit 1989 fördert der DAAD im Rahmen von Lehraufenthalten an deutschen Hochschulen längerfristige *Gastdozenturen* ausländischer Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler. Zahlreiche deutsche Hochschulen nutzen seitdem dieses Instrument erfolgreich, um u. a. das Lehrangebot ihrer Studiengänge unter fachlichen, methodischen und fremdsprachlichen Aspekten zu erweitern. Zugleich erweisen sich die ausländischen Gastdozentinnen und Gastdozenten als wichtige Multiplikatoren, z. B. beim Ausbau und bei der Pflege der internationalen Beziehungen ihrer deutschen Gasthochschule sowie für die Motivation ausländischer Studierender zum Studium in Deutschland. Dennoch liegt der Anteil des ausländischen Lehrpersonals erst bei 8,24 Prozent, bei Professoren noch niedriger. Hier wäre eine Erhöhung sehr wünschenswert und würde auch wesentlich zur Integration ausländischer Studierender beitragen.
- Neben den Studienangeboten im Inland sollten auch die *Studienangebote im Ausland* vergrößert werden. Viele internationale Studierende wollen von der Ausbildungsqualität und dem Renommee der Abschlüsse von Spitzenhochschulen profitieren, können oder möchten dazu aber (zunächst) nicht ins Ausland gehen. Daher bieten britische, australische und amerikanische Hochschulen ihre Studiengänge zunehmend auch „vor Ort“, also direkt in den Abnehmerländern, an. Die Anbieter erreichen damit zusätzliche Studierende (und Einnahmen), demonstrieren ihre Qualität und ziehen so auch mehr Kandidatinnen und Kandidaten für ein späteres (Graduierten-) Studium an der „Mutterhochschule“ an.
- *International Studierende und Doktoranden* müssen aktiver an Auswahl, Konzeption und Ausgestaltung von Integrationsmaßnahmen beteiligt und in diese gestaltend eingebunden werden. An den Hochschulen und in den Studierendenschaften sollte die Partizipation internationaler Studierender und Doktoranden gefördert und entsprechende Modelle unterstützt werden.
- Studienbegleitende *Tandem-Coaching-Programme*, wie sie etwa durch Initiative einer gemeinnützigen Stiftung in den USA (Bsp. POSSE-Foundation) für Studierende aus benachteiligten ethnischen Gruppen angeboten werden, könnten für Deutschland Vorbildfunktion haben.
- Darüber hinaus könnte der von international Studierenden und Mitarbeiter/Innen wahrgenommene kulturellen Differenz durch ein neu zu implementierendes *Hilfskräfteprogramm bei den Studentenwerken* begegnet werden, das Betroffene gezielt zu Akteuren macht. Vorbild wäre hier das zwischenzeitlich abgeschlossene *Tutorenprogramm von Robert-Bosch-Stiftung und DSW*, in dessen Rahmen international Studierende (meist) kulturelle Projekte für deutsche und international Studierende entwickelten und durchführten.
- *Fachschaften und Fachschaftsräte* sollten verstärkt motiviert werden, die Integration internationaler Studierender bei Ihren Aktivitäten zu berücksichtigen. Der *Bundesverband ausländischer Studierender (BAS)* schlägt vor, Studierende, die sich aktiv in der Integration internationaler Studierender engagieren, mit entsprechenden Leistungspunkten zu honorieren.

- *Hochschulen, Studentenwerke, Studierendenverbände, Studierendenschaften, Ausländerbehörden und weitere Akteure* arbeiten vielerorts bereits in ‚Runden Tischen‘ gemeinsam an der Verbesserung der Rahmenbedingungen für internationale Studierende. Solche Kooperationen sind – auch zusammen mit Vertretern weiterer kommunaler Stellen oder Unternehmen – auszubauen, um die Akteure vor Ort für die Sichtweise der jeweils anderen Beteiligten zu sensibilisieren, so zügige und praktikable Entscheidungen zum Wohle aller zu befördern und gemeinsam Handlungsstrategien für neue Aufgaben zu entwickeln.
- Die Erbringung des *Finanzierungsnachweises* wird bundesweit von den Ausländerbehörden unterschiedlich gehandhabt. Die von verschiedenen Ausländerbehörden verlangten Beträge differieren um bis zu 600 Euro pro Monat, was auf das Jahr gerechnet einen Unterschied von 7.200 Euro ausmacht. Auch die Nachweiszeiten gehen weit auseinander. Die Umsetzung der EU-Studentenrichtlinie sollte hier klare, einheitliche und studierendenfreundliche Vorgaben für die behördliche Praxis machen, damit Bildungsausländer verlässlich planen können.
- Fast die Hälfte aller Bildungsausländer lebt in einem *Studentenwohnheim*, für den überwiegenden Teil ist dies auch die bevorzugte Wohnform. Da die Studentenwerke oftmals den einzig bezahlbaren Wohnraum bieten, stellen Bildungsausländer an manchen Standorten über 50 Prozent der Bewohnerschaft. Um eine zentrale Grundbedingung für gelingende Integration zu schaffen, ist der Ausbau an Wohnheimplätzen dringend erforderlich. Dabei sollte bei der Vergabe der Wohnraumplätze gezielt auf eine integrationsfördernde Zusammensetzung der Bewohner geachtet werden.

3.2 Integration ausländischer Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler

Ausgangslage

Für die Deutsche Forschungsgemeinschaft und die deutschen Forschungsorganisationen erstreckt sich die wissenschaftliche Zusammenarbeit auf fast alle Länder dieser Erde, insbesondere auf die USA, China, Russland und Indien. Wissenschaft ist ein internationales Phänomen und somit per se integrationsstiftend, allein schon durch die Sprache Englisch als Lingua Franca der Wissenschaft. Die jährlich von HIS und DAAD herausgegebene Studie „Wissenschaft weltoffen“ verzeichnet, dass 2004 mehr als 21.000 ausländischen Wissenschaftler von deutschen Wissenschaftsorganisationen gefördert wurden. Die Zahl

der tatsächlich in Deutschland tätigen ausländischen Wissenschaftler ist jedoch weitaus höher.

Wissenschaft lebt von der Kommunikation und Kooperation mit internationalen Partnern. Hochschulen und Forschungsorganisationen stehen im weltweiten Wettbewerb um die besten Wissenschaftler und haben langjährige Erfahrungen in der konkreten Integration von Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern:

Die *Max-Planck-Gesellschaft* (MPG) zeichnet sich dadurch aus, dass sie in ihren Instituten Wissenschaftlern auf allen Karriereebenen attraktive und wettbewerbsfähige Forschungs- und Arbeitsbedingungen bietet. Max-Planck-Institute sind grundsätzlich international ausgerichtet und mit Partnerinstitutionen weltweit vernetzt. Diese Voraussetzungen sichern einen steten Zustrom exzellent ausgebildeter Forscher aus aller Welt. Darüber hinaus werden internationale Fachkonferenzen genutzt, um Spitzenkräfte auf eine mögliche Tätigkeit an einem Max-Planck-Institut hin anzusprechen. Max-Planck-Institute unterhalten jedes Jahr über 1.300 größere internationale Kooperationen, vor allem mit Partnern in den forschungsstarken Ländern Westeuropas, in Israel, den USA, Japan und China. Fast 5.000 ausländische Gastwissenschaftler arbeiten heute an Max-Planck-Instituten. Umgekehrt findet man Max-Planck-Wissenschaftler als Gäste in Forschungsinstituten auf der ganzen Welt. Dieses Engagement ist Garant für eine führende Rolle der Max-Planck-Gesellschaft im internationalen Wettbewerb. Ein Viertel der MPI-Direktoren sind Ausländer und zunächst als Wissenschaftliche Mitglieder in die MPG integriert. Vielerorts nehmen sie auch regen Anteil am örtlichen gesellschaftlichen und kulturellen Leben. Die Integration ausländischer Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler spielt auf individueller und lokaler Ebene eine wichtige Rolle, auch wenn wir gerade bei jüngeren Wissenschaftlern nur von einer „vorübergehenden Integration“ sprechen können, denn die meisten kommen mit Stipendien zu uns oder haben nur befristete Arbeitsverträge. Die Betreuung von ausländischen Spitzenwissenschaftlern ist ein wichtiges Element in der Integration. Es gibt fast in jedem Institut Gästebetreuerinnen und -betreuer, die im Vorfeld, zu Beginn und während eines Forschungsaufenthaltes durch frühe Kontaktaufnahme, aktive Unterstützung bei Behördengängen, Banken etc. und durch laufende Betreuungsmaßnahmen wie z. B. im Rahmen von „Tutorien“ für Ausländer unseren ausländischen Wissenschaftlern und ihren Partnern und Familien individuell abgestimmte Integrationshilfen bieten.

Für die *Helmholtz-Gemeinschaft Deutscher Forschungszentren* (HGF) ist die internationale Zusammenarbeit als „Essential“ ihrer Arbeit von strategischer Bedeutung. Die HGF ist mit 25.700 Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern in 15 Forschungszentren und einem

Jahresbudget von rund 2,3 Milliarden Euro die größte Wissenschaftsorganisation Deutschlands. Die internationale Zusammenarbeit in den Helmholtz-Zentren gründet sich auf eine lange Tradition und hat sich über Jahrzehnte hinweg vielgestaltig entwickelt. Sie reicht von der klassischen Zusammenarbeit zwischen individuellen Wissenschaftlern bis hin zu strategischen Kooperationen, vom Gastwissenschaftleraus-tausch bis hin zum Aufbau und Betrieb von Großge-räten in internationaler Arbeitsteilung. In Parallelität zu den Versuchen, deutsche Wissenschaftler, die ins Ausland gegangen sind, zurück zu gewinnen bzw. in Deutschland zu halten, stoßen die HGF-Zentren bei der Rekrutierung ausländischer Spitzenwissenschaftler oft an die Grenzen der Rahmenbedingungen, die in Deutschland gelten. In den Zentren der Helmholtz-Gemeinschaft arbeiteten 2004 3712 ausländische Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler. Den größten Teil bildeten die Gastwissenschaftler (1848), gefolgt von Wissenschaftlern (753) und Graduierten (700). Daneben waren 362 ausländische Postdocs in der Helmholtz-Gemeinschaft und 49 Ausländer mit einem sonstigen Status. Die Aufenthaltsdauer in der Max-Planck-Gesellschaft variiert zwischen bis zu drei und mehr als 36 Monaten.

Für die *Wissenschaftsgemeinschaft Gottfried Wilhelm Leibniz* (WGL) sind internationale Kooperationen und Netzwerke besonders wichtig. Ein Beleg dafür ist zum Beispiel die hohe Zahl ausländischer Gastwissenschaftlerinnen und -wissenschaftler, die in Leibniz-Instituten forschen. Zu den Besonderheiten der Leibniz-Gemeinschaft innerhalb der deutschen Forschungslandschaft und deren internationalen Tätigkeiten gehören das DAAD-Leibniz-Stipendienprogramm.

Studien und Erfahrungen dieser Wissenschaftsorganisationen zeigen, dass Forscher, die international mobil sind, insbesondere in den folgenden Punkten auf *Schwierigkeiten* stoßen:

- In einem anderen Land verbrachte *Forschungszeiten* werden nicht immer in angemessener Form auf die weitere Karriereentwicklung angerechnet.
- Die deutschen *arbeits- und tarifrechtlichen Rahmenbedingungen* entsprechen den Erfordernissen der international konkurrierenden Wissenschaftssysteme nicht immer.
- Mobilitätskarrieren können in der Praxis zu Schwierigkeiten beim Aufbau von individuellen Ansprüchen in den jeweiligen *Sozial- insbesondere die Rentenversicherungssystemen* führen.
- Integrationsperspektiven für die (nachziehenden) *Familien* von Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern sollten – z. B. in Bezug auf regionale

Bildungs- und Betreuungsangebote für deren Kinder ebenso wie die Eröffnung von Beschäftigungsmöglichkeiten für (Ehe-) Partner – berücksichtigt werden.

- Das Vorurteil der „*Ausländerfeindlichkeit*“ in Deutschland kann dazu führen, dass Forscher aus dem Ausland den Eindruck gewinnen, nicht immer willkommen zu sein. Eine Untersuchung der *Alexander von Humboldt-Stiftung* nach Abschluss ihres Aufenthalts zeigt allerdings, dass nur eine verschwindend geringe Zahl von Stipendiaten während ihres Aufenthaltes tatsächlicher Xenophobie begegnet ist.

Ziele und laufende Maßnahmen

Ein wesentliches Ziel liegt in der Gewinnung von deutlich mehr hoch qualifizierten ausländischen Wissenschaftlern und Lehrenden. Hier haben die deutschen Hochschulen im internationalen Vergleich Nachholbedarf, was in ähnlicher Form auch für einige der außeruniversitären Forschungseinrichtungen zutrifft. Im Vergleich zu den eingangs erwähnten Erfolgen bei der Rekrutierung von ausländischen Studierenden ist die Zahl ausländischer Professorinnen und Professoren an deutschen Hochschulen zu gering – andere Länder sind hier erheblich besser. Lernen lässt sich von den Max-Planck-Instituten, die nicht nur auf Arbeitsebene (etwa zwei Drittel aller Postdoktoranden sind Ausländer), sondern auch auf der Leitungsebene stark internationalisiert sind – (mehr als ein Viertel der 262 Institutsdirektoren bzw. -direktorinnen der *Max-Planck-Gesellschaft* besitzt eine ausländische Staatsbürgerschaft). Ein zentrales Element für die Steigerung der Attraktivität deutscher Hochschulen für ausländische Professorinnen und Professoren ist die Portabilität von Sozialversicherungsansprüchen. Mit der europäischen Forschercharta und dem Kodex für die Einstellung von Forschern ist ein wichtige Diskussion angestoßen worden, die mittelfristig zur Schaffung der für die uneingeschränkte Portabilität notwendigen gesetzlichen Voraussetzungen führen muss.

- Um ausländische Forscher dauerhaft für Deutschland zu gewinnen, bedarf es der Integrationsbemühungen während aller Phasen ihres Aufenthaltes. Eine zentrale Rolle kommt in diesem Kontext den Ausländerbehörden zu, mit denen vor Ort die intensive Zusammenarbeit gesucht und gemeinsam Konzepte für eine positive Aufnahme der Wissenschaftler erarbeitet werden sollten.
- Nachhaltig erfolgreich war der von der AvH ausgelobte und dreimal verliehene *Preis für die freundlichste Ausländerbehörde*, der bundesweit große Aufmerksamkeit hervorgerufen und zur größeren Sensibilisierung der Ausländerbehörden beigetragen hat.

- Zur Verbesserung der Rahmenbedingungen an Universitäten trägt jüngst auch ein von der *Deutschen Telekom Stiftung*, dem *Stifterverband für die Deutsche Wissenschaft* und der *Alexander von Humboldt-Stiftung* gemeinsam durchgeführter Wettbewerb „Welcome Center für international mobile Forscher“ bei, durch den Modelle für die optimale Unterstützung von Forschern geschaffen werden. Der Wettbewerb dokumentiert, dass zu einer exzellenten Universität nicht nur herausragende Forschung, sondern auch eine Struktur für die Betreuung international mobiler Forscher gehört.
- Gute Erfolge zeitigen die Programme zur Information und Erstberatung von mobilen Forschern. Das im Rahmen des EU-weiten Projektes „Netzwerk von Mobilitätszentren“ (ERAMORE) bei der *Alexander von Humboldt-Stiftung* angesiedelte *Deutsche Mobilitätszentrum* gibt über eine Bandbreite von Themen (von Stipendienangeboten über Steuern bis Sozialversicherung) Auskunft. Ein damit verbundenes Netzwerk von „Forscherberatern“ unterstützt vor Ort die an Hochschulen und Forschungseinrichtungen tätigen ausländischen Forscher.
- Die *Bundesregierung* unterstützt das *weltweite Forschungsmarketing* der Mittlerorganisationen, u. a. über Internetplattformen und Veranstaltungen, um interessierten Wissenschaftlern Möglichkeiten zu bieten, sich vorab und vor Ort über Rahmenbedingungen des Lebens und Arbeitens in Deutschland zu informieren. Dabei findet ein wichtiger Teil der Erstkontakte durch persönliche Gespräche zwischen deutschen und ausländischen Forschern statt. Seit 2001 fördert das *BMBF* Maßnahmen des Forschungsmarketings und verstärkt diese Aktionslinie seit 2005; mit der Durchführung sind der *DAAD* und das *Internationale Büro des BMBF* in enger Partnerschaft mit Forschungs- und Förderorganisationen betraut.
- Zu den wichtigen Faktoren der Attraktivität des Forschungsstandorts Deutschland zählt der *Aufbau von internationalen Netzwerken*, d. h. der Gewinnung möglicher Multiplikatoren, die nicht dauerhaft in Deutschland bleiben, sondern als „Ambassadors“ für Deutschland tätig sind. So haben *AvH* und *DAAD* mit der Vergabe von Stipendien an Studierende, Doktoranden und hoch qualifizierten Wissenschaftlern und dem Aufbau eines weltweiten *Alumninetzwerkes* dazu beigetragen, dass Deutschland und die deutsche Forschungslandschaft im Ausland positiv gesehen werden.

Handlungsempfehlungen

- Es bedarf neuer und konzentrierter *Rekrutierungsmaßnahmen* im Ausland, um qualifizierte Wissenschaftler für einen Aufenthalt in Deutschland zu gewinnen. Diese Rekrutierungsmaßnahmen müssen von Beginn an so angelegt sein, dass ihnen intensive Betreuungselemente und Integrationsperspektiven immanent sind. Dies bedeutet u. a., dass Wissenschaftlern der dauerhafte Einstieg in den deutschen Arbeitsmarkt nicht nur erleichtert, sondern auch zugesagt werden kann (Tenure-Regelungen).
- Dabei muss sich die *Integration auch auf die Partner und Familien* der ausländischen Studierenden und Forscher beziehen.
- Das *Forschungsmarketing sollte verstetigt* und auf eine breite konzeptionelle und strukturelle Basis gestellt werden. Im wachsenden Wettbewerbsdruck und der zunehmenden Konkurrenz um die „besten Köpfe“, um finanzielle Ressourcen und das weltweit verfügbare Wissen muss sich der Forschungsstandort Deutschland noch sichtbarer, noch kohärenter und noch zielgerichteter darstellen. Eine klare thematische Schwerpunktsetzung im Zusammenhang mit einer regionalen Strategie muss darauf abzielen, Nachwuchskräfte für Deutschland zu interessieren, sie für die Mitarbeit in deutschen Einrichtungen zu gewinnen.
- In Umsetzung der Europäischen Forschercharta und des Codes für die Rekrutierung von Forschern sollten die Möglichkeiten für die *Anerkennung von Arbeitszeiten* für den weiteren Karriereverlauf sowie hinsichtlich der Anwartschaftszeiten für den Aufbau einer adäquaten Altersvorsorge von international mobilen Forschern optimiert werden.
- Gehälter und sonstige Leistungen sollten flexibel verhandelbar sein, um auch exzellente Wissenschaftler von Weltruf nach Deutschland holen bzw. hier halten zu können. Ebenso sollten zu starre Fristenregelungen oder beamtenrechtliche Altersbeschränkungen vermieden werden.
- Beim *Ehegattennachzug* sollte berücksichtigt werden, dass die Anwerbung von Spitzenkräften oft von den Nachzugsbedingungen für die Ehepartner abhängt.
- Für alle ausländischen Studierenden und Wissenschaftler gilt, dass die deutsche Sprache ein wichtiger Integrationsfaktor ist. Das Erlernen der deutschen Sprache sowie die dauernde Pflege *deutscher Sprachpraxis* schafft die Bedingungen für eine gute Eingliederung ausländischer studierender

Wissenschaftler und ihrer Familien. Entsprechende Sprachkurse sollten daher angeboten und intensiv wahrgenommen werden.

- Ausländerfeindliche Vorfälle festigen das Vorurteil, Deutschland sei ein fremdenfeindliches Land. Daher sollte es *Aufklärungs- und Werbekampagnen* – etwa nach dem Vorbild der *START-Initiative der Gemeinnützigen Hertie-Stiftung* – geben, die zur positiven Einstellung gegenüber Ausländern in Deutschland führen.

4. Integration voranbringen: Potenziale von Bildungsinländern und zugewanderten Hochqualifizierten besser erschließen und fördern

4.1. Bildungsinländer und Studium

Deutschland braucht nicht weniger, sondern deutlich mehr Menschen mit erstklassiger Bildung und hochwertigen Qualifikationen. Daher ist es von entscheidender Bedeutung, dass der Anteil der jungen Menschen mit Migrationshintergrund, die in Deutschland ein Studium aufnehmen, bzw. eine berufliche Karriere in der Wissenschaft anstreben, deutlich steigt.

Ausgangslage

Der erste *Nationale Bildungsbericht* hat gezeigt, dass bei Kindern und Jugendlichen mit Migrationshintergrund ein erhebliches bislang ungenutztes Potenzial liegt. Allein in der Altersgruppe der 25- bis unter 35-jährigen könnte es mehr als 120.000 Hochschulabsolventinnen und -absolventen mehr geben, wenn Bildungsinländerinnen und Bildungsinländer ebenso wie die gleichaltrige deutsche Bevölkerung ohne Migrationshintergrund gleiche Chancen in Schule und Hochschule hätten nutzen können.

Die tatsächliche *Bildungsbeteiligung* junger Mitbürgerinnen und Mitbürger mit Migrationshintergrund ist dabei je nach Herkunftsland unterschiedlich:

- Aus dem Bericht 2005 der Migrationsbeauftragten geht hervor, dass (im Schuljahr 2002/2003) 40,6 Prozent der Jugendlichen mit spanischer Staatsangehörigkeit eine Schule besuchten, auf der eine Hochschulreife erworben werden kann (Gymnasium, Gesamtschule), während dies nur für 27,1 Prozent der türkischen und sogar nur für 22,6 Prozent der italienischen Jugendlichen zutrifft.

- Bezogen auf die Bevölkerung im Alter von 25 bis unter 35 Jahren weist der Nationale Bildungsbericht auf der Basis von Daten des Mikrozensus 2005 aus, dass knapp 14,4 Prozent der Türiinnen und Türken über eine Hochschulreife verfügen, während die Anteile bei Angehörigen sonstiger ehemaliger Anwerbestaaten mit 27,3 Prozent und bei Spätaussiedler/innen mit 30,5 Prozent deutlich darüber liegen. Bei Personen der entsprechenden Altersgruppe aus den übrigen Herkunftsregionen ist der Anteil sogar höher als bei den Deutschen dieser Altersgruppe ohne Migrationshintergrund mit 39,3 Prozent.

- Unterschiede ergeben sich auch mit Blick auf die Geschlechterverteilung. Der Bericht 2005 der Migrationsbeauftragten belegt, dass der Anteil der ausländischen Schülerinnen, die mit dem Schulabschluss eine Hochschulreife erworben haben, mit 12,1 Prozent deutlich über dem der Schüler mit 8,5 Prozent liegt. Hierzu stellt der Bericht weiter fest, dass gerade junge Migrantinnen sich durch eine hohe Bildungsmotivation auszeichnen.

- Die *Übergangsquote von Bildungsinländern mit Hochschulzugangsberechtigung* zu den Hochschulen liegt mit 75 Prozent *höher als bei den Deutschen* ohne Migrationshintergrund (70 Prozent), und zwar gilt das sowohl für die Angehörigen von Anwerbestaaten als auch für die „anderen Staaten“. Die Unterschiede bei den Übergangsquoten weisen auf die Bedeutung des Bildungsabschlusses der Eltern hin: der Anteil der Eltern mit Hochschulabschluss ist bei den Studierenden aus „anderen Staaten“ mit 55 Prozent deutlich höher als bei den deutschen mit 45 Prozent; dagegen beträgt er bei den Studierenden aus Anwerbestaaten nur neun Prozent.

Der Eintritt in den Hochschulbereich findet bei Bildungsinländern zu einem höheren Anteil an *Fachhochschulen* statt; 31 Prozent (aus Anwerbestaaten sogar 35 Prozent) immatrikulieren sich an einer Fachhochschule (der Anteil bei den deutschen beträgt nur 26 Prozent). Dies reflektiert auch den Umstand, dass

mit 21 Prozent ein deutlich höherer Anteil der Bildungsinländer über eine Fachhochschulreife verfügt, als das bei den jungen Deutschen mit zwölf Prozent der Fall ist. Die Fachhochschulen leisten also einen wesentlichen Beitrag zur sozialen Mobilität der Bildungsinländer in Deutschland.

Markant ist, dass der *Anteil von Frauen* an den Studierenden in den letzten Jahren zwar kontinuierlich und rasanter zugenommen hat, aber noch vier bis fünf Prozentpunkte unter dem Frauenanteil der deutschen Studierenden liegt. Der Bericht 2005 der Migrationsbeauftragten stellt dazu – auch mit Blick auf die berufliche Bildung – fest: „Die Benachteiligung bei der beruflichen Qualifizierung von ausländischen jungen Frauen setzt sich somit trotz besserer Schulabschlüsse auch in der Hochschule fort“. Der Anteil der Migrantinnen der zweiten und dritten Generation (d. h. der nicht persönlich Zugewanderten), die eine Hochschulreife erworben haben, beträgt 27,3 Prozent; mit 9,1 Prozent weist gerade mal ein Drittel der Studienberechtigten dieser Bevölkerungsgruppe einen Hochschulabschluss auf. Bei den Migranten der zweiten und dritten Generation betragen die Anteile 27,5 Prozent (Hochschulreife) bzw. 11,4 Prozent (Hochschulabschluss).

Ziele und laufende Maßnahmen

Aus den vorgelegten Daten geht ebenso hervor, dass es in Deutschland unter den Bevölkerungsgruppen mit Migrationshintergrund – neben Gruppen mit hervorragenden Bildungserfolgen – ein *großes unausgeschöpftes Potenzial von Begabungen* gibt, das besser erschlossen, motiviert und aktiviert werden kann.

Auch wenn wesentliche Teile der Bemühungen im Elementar- und Primärbereich sowie in der Sekundarstufe I erfolgen müssen und sich die Länder hier erheblich engagieren steht auch der Hochschulbereich zu seiner Verantwortung.

Handlungsempfehlungen

- Ein erheblicher Anteil der Studienberechtigten mit Migrationshintergrund macht von den bestehenden *Studienmöglichkeiten* keinen Gebrauch. Die Bundesregierung wird daher im Rahmen ihrer Zuständigkeit prüfen, durch welche neuen Maßnahmen Bildungsinländer für die Fortsetzung ihrer Qualifikation motiviert und stärker unterstützt werden können. Das bezieht sich auf Programme nach dem Beispiel von „Widening Participation“ und „Aimhigher“ in Großbritannien, die auf eine stärkere Bildungsbeteiligung von Personen aus sozial benachteiligten Bezirken zielen. Bei Erfolg dieser Bemühungen wird nicht nur das Fachkräftepotential in Deutschland gestärkt, sondern auch der Grundstein für bildungsmotivierte Elternhäu-

ser gelegt, die von zentraler Bedeutung für den Bildungserfolg der Kinder sind.

- Besonders positiv zu bewerten sind *private Initiativen* zur Förderung besonders begabter Studierender mit Migrationshintergrund. Ein Beispiel dafür ist das „Chancen“-Programm der *Vodafone Stiftung*, das begabten Jugendlichen mit Migrationshintergrund das Studium an einer privaten Hochschule (Kooperationspartner sind z. Zt. *Bucerius Law School*, *European Business School*, *WHU* und *Jacobs University Bremen*) ermöglicht.
- Für Studierende, deren Familien aus ehemaligen Anwerbestaaten stammen und die als erste Generation den Zugang zu einer Hochschule geschafft haben, sollten an den Hochschulen *Beratungs-, Betreuungsangebote und Coaching-Programme* eingerichtet werden, die den Studienverlauf begleiten und frühzeitig Hilfe bei Problemen im Studium anbieten. Auch hierfür gibt es ausländische Beispiele, etwa die *Posse-Foundation* in den USA, die Studierenden aus ethnischen Minoritäten mit hohem Bildungspotential und sozialem Engagement hilft, im Hochschulmilieu zurecht zu kommen, indem ihnen ein bereits erfahrener Studierender zur Seite gestellt wird und langfristige Lerngruppen mit Personen gleicher Sozialisationserfahrungen gebildet werden.
- Die Bundesregierung beabsichtigt im Rahmen der 22. BAFöG-Novelle die *Ausdehnung der Förderungsbeziehung* auf junge Ausländer. In die Förderung sollen dabei vor allem diejenigen einbezogen werden, die über ein dauerhaftes Bleiberecht verfügen oder sich schon länger in Deutschland aufhalten (Bildungsinländer) oder jedenfalls eine dauerhafte Bleibeperspektive haben. Eine parallele Änderung des SGB III sichert dies zugleich auch für den Bereich der Berufsausbildungsbeihilfe (ebenfalls im Rahmen des 22. BAFöG-Novelle).
- Im Vorgriff auf diese BAFöG-Änderung hat das BMBF ab Januar 2007 jungen Ausländern die Möglichkeit eröffnet, sich bei den *Begabtenförderwerken* zu bewerben.
- Es sollten mehr Studiengänge oder –schwerpunkte angeboten werden, die inhaltlich auf die Erfahrungen, Sprachkenntnisse und ggf. weitere besondere Kompetenzen der Studierenden mit Migrationshintergrund eingehen und auf die spätere Verwendung in der Berufstätigkeit vorbereiten, etwa in den Bereichen Lehramt und Sozialpädagogik sowie in der migrationsspezifischen wissenschaftlichen Forschung.

4.2. Integration hochqualifizierter Zugewanderter

Über große Potenziale verfügt auch die Gruppe der Zuwanderinnen und Zuwanderer, die in den letzten 16 Jahren meist aus osteuropäischen Ländern nach Deutschland kamen und deren Integration trotz hoher, vielfach wissenschaftlicher Qualifikation in weiten Teilen nicht unproblematisch verläuft.

Adressaten einer „nachholenden Integrationspolitik“ (Klaus J. Bade) sind damit auch bereits länger in Deutschland lebende Zugewanderte, die durch die Bereitstellung eines Erstangebotes an Integrationsmaßnahmen besser erreicht werden sollen. Besondere Chancen ergeben sich dabei insbesondere bei der Gruppe der Höher- und Hochqualifizierten. Die nachholende Integration knüpft an die vorhandenen Potentiale an und fördert diese durch passgenaue Maßnahmen der Qualifizierung und Beratung mit dem Ziel der Aufnahme einer ausbildungsadäquaten Erwerbstätigkeit.

Zu dieser Gruppe gehören in der überwiegenden Mehrzahl *jüdische Immigrantinnen und Immigranten* sowie *Spätaussiedlerinnen und Spätaussiedler*, die noch bis Mitte der 90er Jahre aus unterschiedlichen osteuropäischen Ländern (vornehmlich Rumänien, Polen und ehemalige UdSSR) und seit Ende der 90er Jahre nahezu ausschließlich aus den GUS-Ländern nach Deutschland gekommen sind. Es handelt sich um einen hochqualifizierten Personenkreis, der vielfach über einen Hochschulabschluss verfügt und seine besonderen fachlichen Kenntnisse und Berufserfahrungen der Aufnahmegesellschaft bereit stellt bzw. bereit stellen könnte. Insbesondere im Hinblick auf den sich in vielen Arbeitsfeldern abzeichnenden bzw. bereits vorhandenen Fachkräftemangel (Ingenieure, Lehrer oder Ärzte) ist dieses Potenzial von Bedeutung.

Den höchsten Anteil (ca. 70 Prozent) an akademisch gebildeten Zuwanderern findet man unter den jüdischen Immigranten. Diese Zuwanderungsgruppe steht jedoch aufgrund ihrer Altersstruktur dem Arbeitsmarkt zum Teil nicht mehr zur Verfügung. Spätaussiedler verfügen dagegen seltener (maximal zehn Prozent) über einen im Herkunftsland erworbenen Hochschulabschluss. Auf Basis der in den vergangenen 16 Jahren erfassten Zuzugszahlen kann jedoch davon ausgegangen werden, dass in etwa 220.000 Spätaussiedler mit Hochschulausbildung nach Deutschland zugewandert sind.

Ziele und laufende Maßnahmen

Deutschland eröffnet sich im Rahmen der nachholenden Integration mit der Förderung der Potenziale bereits länger im Land lebender hochqualifizierter Zugewanderter die Chance, im globalen Wettbewerb

um die besten Köpfe eine bislang weitgehend ungenutzte Ressource zu erschließen.

Dafür bieten positive Erfahrungen des Garantiefonds Hochschulbereich und des Akademikerprogramms der Otto Benecke Stiftung (OBS) wichtige Ausgangspunkte.

Mit dem *Akademikerprogramm* und dem *Garantiefonds-Hochschulbereich* werden im Auftrag und mit Mitteln des *BMBF* sowie des *BMFSFJ* von der *Otto Benecke Stiftung e. V.* bereits seit mehr als 20 Jahren akademische Zuwanderinnen und Zuwanderer in den ersten zwei bis drei Jahren nach der Einreise nach Deutschland bei ihrer beruflichen Integration unterstützt bzw. auf ein Hochschulstudium vorbereitet. Beim Akademikerprogramm stehen vor berufsspezifischen längeren Qualifizierungsmaßnahmen fachsprachliche Förderung, Orientierungshilfen mit Praktika sowie Seminare wie Bewerbungs- oder interkulturelle Trainings im Mittelpunkt. Studienergänzungen, die konzeptionell den Anforderungen des Arbeitsmarktes an die jeweilige Berufsgruppe Rechnung tragen, werden bundesweit in Kooperation mit ausgewählten Hochschulen durchgeführt. Sie sollen innerhalb eines kurzen Zeitraums (zwölf bis 15 Monate) die Vermittlung der noch fehlenden Kenntnisse und somit die erfolgreiche Platzierung auf dem 1. Arbeitsmarkt ermöglichen. Die Erfolgsquote von ca. 70 Prozent der Absolventinnen und Absolventen beweist, dass mit einem vergleichsweise geringen zusätzlichen Aufwand die berufliche Integration erreicht werden kann. Das Akademikerprogramm eröffnet Möglichkeiten der Weiterqualifizierung, wie sie für vergleichbar qualifizierte deutsche Arbeitslose bislang nicht zur Verfügung stehen. Dies hat zu der Überlegung geführt, *deutsche und zugewanderte Arbeitslose in gemeinsamen, aber in sich differenzierten Maßnahmen auf die Integration in das Beschäftigungssystem vorzubereiten*. Hiermit sollen neben der Vermittlung fachbezogener Kenntnisse und Kompetenzen der Erwerb der deutschen Sprache bei den Zugewanderten intensiviert und in beiden Gruppen die interkulturelle Kompetenz verbessert werden. Für die Zugewanderten bedeutet dies auch, dass die Integrationsbemühungen durch die gemeinsame Teilnahme bereits früher ansetzen als in den Maßnahmen des Akademikerprogramms, an denen Deutsche nicht teilnehmen können. Seit Oktober 2006 wird dieses Modell unter der Bezeichnung *„AQUA – (zugewanderte) Akademikerinnen und Akademiker qualifizieren sich für den Arbeitsmarkt“* in vier Berufsfeldern praktisch erprobt. Die Pilotmaßnahme erstreckt sich über 13 Monate, davon drei Monate in betrieblicher Praxis. Auch wenn nach der Hälfte der Laufzeit der Erfolg, insbesondere die Vermittlung in den ersten Arbeitsmarkt, noch nicht abschließend beurteilt werden kann, sind die Ergebnisse so ermutigend, dass im Oktober 2007 eine deutliche Ausweitung vorgesehen ist.

Handlungsempfehlungen

Verbesserungen werden insbesondere zu folgenden Punkten vorgeschlagen:

Die staatliche Förderung sollte den veränderten Rahmenbedingungen angepasst werden. Dies betrifft sowohl die Zahl der Geförderten als auch die Personengruppen: Bislang sind die Hilfen zur beruflichen Integration in den Richtlinien des BMBF zum Akademikerprogramm noch auf Spätaussiedler, jüdische Immigranten und Asylberechtigte begrenzt. Grundsätzlich müsste jede Zuwanderin und jeder Zuwanderer, die mit einem Hochschulabschluss nach Deutschland kommt, an den Qualifizierungsmaßnahmen teilnehmen können.

Vordringlich sind die *Erweiterung des förderberechtigten Personenkreises* und der *Ausbau öffentlicher und privater Hilfen* zur Unterstützung der nachholdenden Integration – auch durch gemeinsame Qualifizierungsmaßnahmen für Menschen deutscher und ausländischer Herkunft.

Verfahren und Maßnahmen sollten anhand von Best Practice Beispielen optimiert werden, u. a. in Bezug auf:

- Lesbarkeit der *Anerkennung von Studienabschlüssen und anderen Qualifikationsnachweisen* sowie Standardisierung von Prüfungsanforderungen,
- *Anerkennung der Bildungsnachweise und ausländischer Abschlüsse*, transparentere Gestaltung des Verfahrens auf Grundlage vergleichbarer und für alle Betroffenen nachvollziehbarer Standards,
- Ausbau und Intensivierung der *Sprachförderung* (höhere Unterrichtsstundenzahl, mehr Kommunikationstraining, berufsbezogene Fachsprachlichkeit) unter Nutzung des *ESF-BAMF-Sprachprogramms* in der Förderperiode 2007 bis 2013,

Stärkere *Einbindung* und Sensibilisierung der Wirtschaft in Bezug auf:

- Arbeitsmarktrelevanz hochqualifizierter Zugewanderter,
- Ausbau der interkulturellen Kompetenzen innerhalb der Unternehmen,
- Stärkere Einbeziehung der bereits in Deutschland lebenden Zuwanderinnen und Zuwanderer in die *beruflich-nachholende Integration*.

Das bisherige *Aufnahmeverfahren* beinhaltet keine Instrumente zur Erfassung mitgebrachter Qualifikationen. Dadurch wird die Möglichkeit für Zuwandernde, an ihre bereits vorhandenen Qualifikationen anzuschließen, eher erschwert. Gerade aufgrund veränderter Fördermöglichkeiten auch für langjährig Geduldete sollte diese Frage rechtssystematisch Berücksichtigung finden, ebenso sollten neue qualifikationsanalytische Instrumente entwickelt und ihre Implementierung in Aufnahme- wie weitere Verfahren erprobt werden.

Zu prüfen ist, in welcher Form Hilfen zur beruflichen Integration auch denjenigen angeboten werden können, die bereits vor einigen Jahren nach Deutschland gekommen sind, jedoch bislang keinen erfolgreichen Berufseinstieg in Bezug auf ihre akademische Qualifikation gefunden haben. Dies könnte eine zielgenauere Förderung ermöglichen sowie in Bezug auf die mitgebrachten Kernkompetenzen vielfältigere Einsatzmöglichkeiten auf dem Arbeitsmarkt eröffnen. Künftig sollten daher auch solche Qualifizierungsmaßnahmen angeboten werden, die einen *Berufseinstieg auf mittlerer Ebene* ermöglichen, wenn eine berufliche Position auf dem Niveau des mitgebrachten Hochschulabschlusses realistisch nicht mehr erreichbar erscheint.

Entsprechend sollte das Zielgruppenverständnis erweitert und am Leitbild der berufsrelevanten Bildung im Lebensverlauf orientiert werden.

Bei der OBS und dem BAMF sind die entsprechende Erfahrungen vorhanden.

5. Migrations- und Integrationsforschung stärken: Faktoren gelingender Integration untersuchen, Datenbasis verbessern

Mit der Entwicklung Europas zu einer der bedeutendsten Zuwanderungsregionen der Welt sind Migration und Integration auch in Deutschland zu wichtigen Forschungsthemen geworden. Die Entwicklung der Migrations- und Integrationsforschung in Deutschland spiegelt dabei ein Stück weit den Verlauf der Migrationsprozesse wider. Die sich allmählich durchsetzende Einsicht, dass internationale Migration, Zuwanderung und Integration strukturelle Phänomene der modernen Gesellschaft und kein vorübergehendes Phänomen sind, hat zu einer Institutionalisierung der Migrations- und Integrationsforschung in unterschiedlichen Fachdisziplinen geführt.

Ausgangslage

- Neben einzelnen Forschern/innen, die sich aus jeweils disziplinspezifischer Perspektive mit verschiedensten Themen in diesem Feld beschäftigen, gibt es mittlerweile auch eine Reihe von *multi- bzw. interdisziplinär ausgerichteten Forschungsinstitutionen*, wie z. B. das „European Forum for Migration Studies“ (efms, Bamberg), das Institut für Migrationsforschung und Interkulturelle Studien (IMIS, Universität Osnabrück), das Institut für Migrationsstudien, Interkulturelle Pädagogik und Zweisprachendidaktik (IMAZ, Universität Duisburg-Essen), das Interdisziplinäre Zentrum für Bildung und Kommunikation in Migrationsprozessen (IBKM, Universität Oldenburg), die interdisziplinäre Forschungsstelle für interkulturelle Studien (FiSt, Universität Köln), oder das neu gegründete Regionale Forschungsforum Migration (Universität Bremen/Universität Oldenburg). Darüber hinaus wurde auch im Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) eine Forschungsgruppe eingerichtet.
- In zahlreichen *wissenschaftlichen Vereinigungen* (z. B. Deutsche Gesellschaft für Soziologie, Deutsche Gesellschaft für Erziehungswissenschaft, Deutsche Vereinigung für politische Wissenschaft, Deutsche Gesellschaft für Demographie) sind Arbeitsgruppen oder Sektionen dauerhaft mit Migration und Integration befasst. Gleichzeitig treten immer *neue Strukturierungen und internationale Kooperationsnetze* hervor – zuletzt das vom Institut für Migration und Ethnische Studien (IMES)/Amsterdam initiierte europaweite Network of Excellence „International Migration, Integration and Social Cohesion in Europe“ (IMISCOE).
- *Lehrveranstaltungen* zur Thematik „Migrations- und Integrationsforschung“ werden an Universitäten und Fachhochschulen von verschiedenen Disziplinen angeboten. Das Angebot erfolgt häufig nicht regelmäßig und systematisch sowie teilweise ohne Vermittlung von Berufsperspektiven. Ausnahmen bilden die an zahlreichen Universitäten (z. B. in Hamburg, Münster, Essen, Köln, FU Berlin, Landau) etablierten Diplomstudiengänge mit den Schwerpunkten „Interkulturelle Pädagogik“, die inzwischen vielfach im Rahmen der Umstellung auf entsprechende Bachelor- und Masterstudiengänge umgewandelt oder als Module in neue Masterprogramme mit sozialwissenschaftlicher Ausrichtung eingebunden wurden.
- Seit dem Wintersemester 2005/2006 existiert z. B. an der Universität Osnabrück der *Master-Studiengang* „Internationale Migration und interkulturelle Beziehungen (IMIB)“. Dieser Studiengang ist interdisziplinär ausgerichtet unter Beteiligung der Disziplinen Soziologie, Geschichtswissenschaft, Sprachwissenschaft, Erziehungswissenschaft, Geografie, Psychologie, Rechtswissenschaft und Religionswissenschaft. Weitere Studiengänge dieser Art sind im Entstehen, etwa an der Universität Oldenburg.
- Eine gezielte Förderung *wissenschaftlichen Nachwuchses* im Bereich der Migrations- und Integrationsforschung fand über neun Jahre im von 1995 bis 2005 von der *Deutschen Forschungsgemeinschaft* geförderten Graduiertenkolleg »Migration im modernen Europa« am Institut für Migrationsforschung und Interkulturelle Studien (IMIS) der Universität Osnabrück statt. Insgesamt konnten hier 44 direkt und über andere Stipendien kooptierte Kollegiatinnen und Kollegiaten sowie drei Postdoc-Forscherinnen und Forscher gefördert werden. Auch im Rahmen der seit 2003 von der *VW-Stiftung* geförderten interdisziplinären und internationalen Studiengruppen zum Thema „Migration und Integration“ werden zahlreiche Nachwuchswissenschaftler und -wissenschaftlerinnen weiter qualifiziert.
- Die Forschung operiert mit einer Vielzahl von *Integrations-Konzepten* (z. B. Akkulturation, Akkommodation, Assimilation, Inklusion etc.) und diversen Definitionen des Begriffs „Integration“ selbst. Ein übergreifender Konsens, was unter Integration zu verstehen sei, scheint schwierig, weil Integration sowohl ein normatives als auch ein analytisches Konzept darstellt und die dabei als wichtig erachteten Aspekte und Dimensionen sich im Verlauf der Zeit verändern. Eine allgemein akzeptierte Theorie der Integration zu entwickeln, dürfte kaum möglich sein. Es bleibt die Aufgabe, eine operationale Arbeitsdefinition zu entwickeln, die über den engeren Forschungsbereich hinaus praktische Rele-

vanz hat, d. h. auch in Politik, Öffentlichkeit und bei den Praktikern der präventiven, begleitenden und nachholenden Integrationsarbeit verwendet werden kann.

Ziele und Anforderungen an die Forschung

- *Vergleichende Untersuchungen* zur sozialstrukturellen Position und zu den Lebenschancen von Migranten in verschiedenen Zuwanderungsländern zeigen, dass es unterschiedliche Erfahrungen mit der Eingliederung von Migranten gibt. Dabei hängen die Chancen struktureller Integration in die gesellschaftlichen Funktionsbereiche sowie die Möglichkeiten der Partizipation von einem komplexen Bedingungsgeflecht ab. Diese vielfältigen sozialen, politischen, ökonomischen und kulturellen Bedingungen (auf Seiten der Zuwandererbevölkerung wie der Mehrheitsgesellschaft ohne Migrationshintergrund) werden in politischen Programmen zur Integration in der Regel nur unzureichend berücksichtigt. Forschung, die an diesen Fragen ansetzt, muss daher diese Bedingungen möglichst umfassend in die Analyse mit einbeziehen und die gegenseitigen Beeinflussungen klären. Während es eine große Anzahl von Forschungen zu Fragen struktureller Integration gibt (Arbeitsmarkt, Unternehmertum, Staatsbürgerschaft), fehlen weitgehend Studien zu den Folgen von Politiken, die strukturelle Integration fördern sollen und in Verbindung damit zur Eigendynamik von Integrations- und Assimilationsprozessen, deren Verlauf jeweils nur bedingt Ergebnis fördernder Intervention ist.
- Eine besondere Rolle bei Integrationsprozessen kommt dem *Faktor Zeit* zu. Ergebnisse der amerikanischen und europäischen Forschungsdiskussion zeigen, dass sich die Integrationsverläufe der jüngeren Einwanderergenerationen trotz durchaus unterschiedlicher sozialer, politischer und kultureller Rahmenbedingungen nicht grundsätzlich von denen der Generationen früherer Jahrzehnte und Jahrhunderte unterscheiden. Entsprechend sollten *Integrationsverläufe* als häufig lebensfüllende Langzeitentwicklungen sowie auch als intergenerative Kultur- und Sozialprozesse verstanden und beobachtet werden.
- Die *Integrationsforschung* ist immer noch stark auf die Analyse von Problemen konzentriert bzw. von einer Defizitperspektive geprägt, die sich in Alarmbegriffen wie soziale Herausforderung, Konflikt, Abgrenzung, Defizienz, Desintegration, Krise, Erosion, Parallelgesellschaft etc. spiegeln. Die verkürzte Fokussierung auf Phänomene wie Kriminalität und Gewalt oder Devianz und Traditionalismus bei Zuwanderern vermittelt aber der Politik ein einseitiges Bild und lenkt sie damit zur Verstärkung restriktiver/repressiver Maßnahmen. Notwendig ist eine sorgfältige, auf empirisch belastbare Ergebnisse zielende Untersuchung von Störungen in laufenden Integrationsprozessen sowie von bislang vorwiegend publizistisch skandalisierten, aber nicht ausreichend untersuchten Phänomenen wie beispielsweise der fließenden Grenze von „vermittelten Ehen“ und „Zwangsheiraten“ in bestimmten sozialen oder kulturellen Segmenten der Einwandererbevölkerung. Sorgfältige wissenschaftliche Untersuchung ist das beste Mittel zur Erkundung der Ausnahme/Regel-Konstellation und gegen publizistische Hysterie.
- Die Konzentration auf die Defizitperspektive verstellt den Blick auf eine *empirisch fassbare Wirklichkeit der Migrations- und Integrationsverhältnisse*, die diese einseitige Betonung nicht rechtfertigt. So haben z. B. einige jüngere Arbeiten darauf hingewiesen, dass sich insbesondere in den europäischen Nationalstaaten eine hohe Toleranz gegenüber kultureller Pluralisierung, den damit verbundenen regionalen, ethnischen oder nationalen Formen der Artikulation kollektiver Zugehörigkeit sowie migrationsinduzierter Mehrsprachigkeit entwickelt hat. Mit Blick auf künftige politische Gestaltungsperspektiven erscheint es deshalb nötig, die – in aller Regel unauffälligen und deshalb analytisch viel schwerer zu greifenden – Normallagen der Integration sowie die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Integrationspotentiale der sich herausbildenden und stets wandelnden Einwanderungsgesellschaft stärker in den Blickpunkt der Forschung zu rücken.
- Neben der Konzentration auf Integrationsprozesse von Migranten sollten auch die *Veränderungsprozesse der Einwanderungsgesellschaft* durch Zuwanderung und Integration untersucht werden. Aktuelle Analysen zur Ausrichtung der Integrationsforschung machen deutlich, dass der Einfluss von Zuwanderung auf die Sozialstruktur der Aufnahmegesellschaft (vertikal im Sinne von ethnischer Schichtung und horizontal im Sinne von sozialer Differenzierung) kaum erforscht ist. Das gleiche gilt für die Frage nach dem Einfluss von Zuwanderung auf den gesellschaftlichen Zusammenhalt (Kohäsion) der Aufnahmegesellschaft im Kontext wirklicher oder antizipierter ethnisch-kulturell-religiös motivierter Konflikte und ihrer Lösung.

Handlungsempfehlungen

Die *Bundesregierung* wird die Migrations- und Integrationsforschung im Rahmen ihrer Möglichkeiten durch die wettbewerbliche Vergabe von Studien- und Forschungsaufträgen weiter gezielt fördern.

Erforderlich sind interdisziplinäre Forschungsanstrengungen in folgenden Bereichen:

- Erkundung der *Bestimmungsfaktoren, Entwicklungsbedingungen und Entwicklungslinien von Integration* als eigendynamischem und interdependentem, langläufigem, intergenerativem Kultur- und Sozialprozess mit fließenden Grenzen zur Assimilation. Um dies zu erforschen wird, stärker als bisher, ein Akzent auf qualitativ und quantitativ angelegte Längsschnittstudien zu legen sein. Gerade sie sind in der Lage, wissenschaftlich fundierte Aussagen zu kurz- oder langfristig wirksamen Phänomenen im Integrationsgeschehen vorzunehmen. Dazu bedarf es einer konsequenten Berücksichtigung der Variablen „Migrationshintergrund“ auch bei sozialwissenschaftlichen Untersuchungen, die nicht im Rahmen expliziter Migrations- und Integrationsforschung durchgeführt werden.
- *Entwicklung, Erprobung und Evaluierung* von Konzepten zur Integrationsförderung mit Maßnahmen begleitender präventiver sowie nachholender Integrationspolitik.
- Evaluierung der Leistungsfähigkeit von konzeptorientierter *kommunaler Integrationspolitik*. Obwohl die Kommunen die entscheidenden Moderatoren der Integration sind, existiert eine Informationslücke hinsichtlich der Umsetzung und der Ergebnisse von Integrationsmaßnahmen. Daher sollten die laufenden Bemühungen um die Identifizierung geeigneter Datengrundlagen und die kontinuierliche Datenerhebung für die Beobachtung der laufenden Integrationsprozesse intensiviert werden. Auch die Entwicklung der bereits bestehenden Ansätze zur Integrations(daten)berichterstattung auf kommunaler, Landes- und Bundesebene sollte intensiviert werden.
- Erprobung der Belastbarkeit von in der internationalen Forschungsdiskussion entwickelten *Indikatoren für die Einschätzung laufender Integrationsprozesse*.
- Kontinuierliche wissenschaftliche Prozessbeobachtung und Interventionsberatung durch ein streng wissenschaftlich zusammengesetztes *interdisziplinäres Gremium* auf Bundesebene.

Mitglieder

Leitung: Michael Thielen	Staatssekretär im Bundesministerium für Bildung und Forschung
Dr. Susanna Schmidt	Leiterin der Abteilung Strategie- und Grundsatzfragen im BMBF
Prof. Dr. Klaus J. Bade	Institut für Migrationsforschung und Interkulturelle Studien (IMIS), Universität Osnabrück
Dr. Christian Bode	Generalsekretär des Deutschen Akademischen Austauschdienstes
Dr. Dorothea Rüland	stellv. Generalsekretärin des Deutschen Akademischen Austauschdienstes
Dr. Christiane Gaethgens	Generalsekretärin der Hochschulrektorenkonferenz (HRK)
Dr. Michael Harms	Hochschulrektorenkonferenz
Johannes Glembek	Bundesgeschäftsführer des Bundesverbands ausländischer Studierender
Achim Meyer auf der Heyde	Generalsekretär des Deutschen Studentenwerks
Prof. Dr. Anthony Ho	Universität Heidelberg
Prof. Dr. Yasemin Karakasoglu	Universität Bremen
Dr. Axel Kreienbrink	Wissenschaftlicher Mitarbeiter beim Bundesamt für Migration und Flüchtlinge
Dr. Lothar Theodor Lemper	Geschäftsführender Vorsitzender der Otto Benecke Stiftung e. V.
Dr. Bernhard Lorentz	Geschäftsführer der Vodafone Stiftung Deutschland
Dr. Heinrich Neugebauer	Verein zur Integration russlanddeutscher Aussiedler
Prof. Dr. Faruk Sen	Zentrum für Türkeistudien
Dr. Andreas Goldberg	Zentrum für Türkeistudien
Dr. Andreas Schlüter	Generalsekretär des Stifterverbandes für die Deutsche Wissenschaft
Dr. Volker Meyer-Guckel	stellv. Generalsekretär des Stifterverbandes für die Deutsche Wissenschaft
Dr. Sebastian Schmidt	Geschäftsführer der Helmholtz-Gemeinschaft (HGF)
Dr. Georg Schütte	Generalsekretär der Alexander von Humboldt Stiftung
Dr. Ulrike Albrecht	Leiterin der Abteilung strategische Planung und Außenbeziehungen der Alexander von Humboldt Stiftung
Malgorzata Wiktoria Steiner	Stipendiatin der Studienstiftung des Deutschen Volkes
Für die Kultusministerkonferenz:	
MinDirig Dr. Wolfgang Eberbach	Thüringer Kultusministerium
MinDirig Heiner Kleffner	Ministerium für Innovation, Wissenschaft, Forschung und Technologie des Landes Nordrhein-Westfalen
Die Arbeitsgruppe wurde unterstützt von: Elke Albrecht (BMBF), Kathrin Ankele (Vodafone-Stiftung), Ralf Birle (BMBF), Berit Dannenberg (HGF), Dr. Dorothea Fohrbeck (Arbeitsstab der Beauftragten der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration), Dr. Birgit Galler (BMBF), Dr. Berthold Neizert (Max-Planck-Gesellschaft), Dr. Rolf Reinert (BMBF), Thomas Schmidt (Kanzleramt), Ulrich Schüller (BMBF)	
Redaktion: Dr. Ulrich Jahnke, BMBF	

Impressum

Herausgeber

Presse- und Informationsamt der Bundesregierung
11044 Berlin

Stand Juli 2007

Ausführliche und aktuelle Informationen unter
www.Nationaler-Integrationsplan.de
www.integrationsbeauftragte.de
www.bundesregierung.de

Gestaltung

MEDIA CONSULTA Deutschland GmbH

Druck

Druck Repro und Verlag, Erfurt

Bildnachweis

Seite 6, 7, 46, 138, 156: Bundesregierung
Seite 36, 60, 86, 126, 182: Picture Alliance
Seite 108, 172: Getty Images



Gesetzliche Grundlagen des Amtes der Integrationsbeauftragten

Auszug aus dem Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet (Aufenthaltsgesetz): Beauftragte für Migration, Flüchtlinge und Integration

§ 92 Amt der Beauftragten

(1) Die Bundesregierung bestellt eine Beauftragte oder einen Beauftragten für Migration, Flüchtlinge und Integration.

(2) Das Amt der Beauftragten wird bei einer obersten Bundesbehörde eingerichtet und kann von einem Mitglied des Deutschen Bundestages bekleidet werden. Ohne dass es einer Genehmigung (§ 5 Abs. 2 Satz 2 des Bundesministergesetzes, § 7 des Gesetzes über die Rechtsverhältnisse der Parlamentarischen Staatssekretäre) bedarf, kann die Beauftragte zugleich ein Amt nach dem Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Parlamentarischen Staatssekretäre innehaben. Die Amtsführung der Beauftragten bleibt in diesem Falle von der Rechtsstellung nach dem Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Parlamentarischen Staatssekretäre unberührt.

(3) Die für die Erfüllung der Aufgaben notwendige Personal- und Sachausstattung ist zur Verfügung zu stellen. Der Ansatz ist im Einzelplan der obersten Bundesbehörde nach Absatz 2 Satz 1 in einem eigenen Kapitel auszuweisen.

(4) Das Amt endet, außer im Falle der Entlassung, mit dem Zusammentreten eines neuen Bundestages.

§ 93 Aufgaben

Die Beauftragte hat die Aufgaben,

1. die Integration der dauerhaft im Bundesgebiet ansässigen Migranten zu fördern und insbesondere die Bundesregierung bei der Weiterentwicklung ihrer Integrationspolitik auch im Hinblick auf arbeitsmarkt- und sozialpolitische Aspekte zu unterstützen sowie für die Weiterentwicklung der Integrationspolitik auch im europäischen Rahmen Anregungen zu geben;

2. die Voraussetzungen für ein möglichst spannungsfreies Zusammenleben zwischen Ausländern und Deutschen sowie unterschiedlichen Gruppen von Ausländern weiterzuentwickeln, Verständnis füreinander zu fördern und Fremdenfeindlichkeit entgegenzuwirken;

3. nicht gerechtfertigten Ungleichbehandlungen, soweit sie Ausländer betreffen, entgegenzuwirken;

- 4.den Belangen der im Bundesgebiet befindlichen Ausländer zu einer angemessenen Berücksichtigung zu verhelfen;
- 5.über die gesetzlichen Möglichkeiten der Einbürgerung zu informieren;
- 6.auf die Wahrung der Freizügigkeitsrechte der im Bundesgebiet lebenden Unionsbürger zu achten und zu deren weiterer Ausgestaltung Vorschläge zu machen;
- 7.Initiativen zur Integration der dauerhaft im Bundesgebiet ansässigen Migranten auch bei den Ländern und kommunalen Gebietskörperschaften sowie bei den gesellschaftlichen Gruppen anzuregen und zu unterstützen;
- 8.die Zuwanderung ins Bundesgebiet und in die Europäische Union sowie die Entwicklung der Zuwanderung in anderen Staaten zu beobachten;
- 9.in den Aufgabenbereichen der Nummern 1 bis 8 mit den Stellen der Gemeinden, der Länder, anderer Mitgliedstaaten der Europäischen Union und der Europäischen Union selbst, die gleiche oder ähnliche Aufgaben haben wie die Beauftragte, zusammenzuarbeiten;
- 10.die Öffentlichkeit zu den in den Nummern 1 bis 9 genannten Aufgabenbereichen zu informieren.

§ 94 Amtsbefugnisse

- (1) Die Beauftragte wird bei Rechtsetzungsvorhaben der Bundesregierung oder einzelner Bundesministerien sowie bei sonstigen Angelegenheiten, die ihren Aufgabenbereich betreffen, möglichst frühzeitig beteiligt. Sie kann der Bundesregierung Vorschläge machen und Stellungnahmen zuleiten. Die Bundesministerien unterstützen die Beauftragte bei der Erfüllung ihrer Aufgaben.
- (2) Die Beauftragte erstattet dem Deutschen Bundestag mindestens alle zwei Jahre einen Bericht über die Lage der Ausländer in Deutschland.
- (3) Liegen der Beauftragten hinreichende Anhaltspunkte vor, dass öffentliche Stellen des Bundes Verstöße im Sinne des § 93 Nr. 3 begehen oder sonst die gesetzlichen Rechte von Ausländern nicht wahren, so kann sie eine Stellungnahme anfordern. Sie kann diese Stellungnahme mit einer eigenen Bewertung versehen und der öffentlichen und deren vorgesetzter Stelle zuleiten. Die öffentlichen Stellen des Bundes sind verpflichtet, Auskunft zu erteilen und Fragen zu beantworten. Personenbezogene Daten übermitteln die öffentlichen Stellen nur, wenn sich der Betroffene selbst mit der Bitte, in seiner Sache gegenüber der öffentlichen Stelle tätig zu werden, an die Beauftragte gewandt hat oder die Einwilligung des Ausländers anderweitig nachgewiesen ist.



**Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge
vom 28. Juli 1951**

(In Kraft getreten am 22. April 1954)

**Protokoll über die Rechtsstellung
der Flüchtlinge vom 31. Januar 1967**

(In Kraft getreten am 4. Oktober 1967)



UNHCR

United Nations High Commissioner for Refugees
Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés

Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge vom 28. Juli 1951

verkündet mit Gesetz vom 01.09.1953 (BGB. II S. 559), in Kraft getreten am 22.04.1954 gemäß Bekanntmachung des Bundesministers des Auswärtigen vom 25.04.1954 (BGB 1. II S. 619)

Präambel

Die hohen vertragschließenden Teile

in der Erwägung, dass die Satzung der Vereinten Nationen und die am 10. Dezember 1948 von der Generalversammlung angenommene Allgemeine Erklärung der Menschenrechte den Grundsatz bestätigt haben, dass die Menschen ohne Unterschied die Menschenrechte und Grundfreiheiten genießen sollen,

in der Erwägung, dass die Organisation der Vereinten Nationen wiederholt die tiefe Verantwortung zum Ausdruck gebracht hat, die sie für die Flüchtlinge empfindet, und sich bemüht hat, diesen in möglichst großem Umfange die Ausübung der Menschenrechte und der Grundfreiheiten zu sichern,

in der Erwägung, dass es wünschenswert ist, frühere internationale Vereinbarungen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge zu revidieren und zusammenzufassen und den Anwendungsbereich dieser Regelungen sowie den dadurch gewährleisteten Schutz durch eine neue Vereinbarung zu erweitern,

in der Erwägung, dass sich aus der Gewährung des Asylrechts nicht zumutbare schwere Belastungen für einzelne Länder ergeben können und dass eine befriedigende Lösung des Problems, dessen internationalen Umfang und Charakter die Organisation der Vereinten Nationen anerkannt hat, ohne internationale Zusammenarbeit unter diesen Umständen nicht erreicht werden kann,

in dem Wunsche, dass alle Staaten in Anerkennung des sozialen und humanitären Charakters des Flüchtlingsproblems alles in ihrer Macht Stehende tun, um zu vermeiden, dass dieses Problem zwischenstaatliche Spannungen verursacht,

in Anerkenntnis dessen, dass dem Hohen Kommissar der Vereinten Nationen für Flüchtlinge die Aufgabe obliegt, die Durchführung der internationalen Abkommen zum Schutz der Flüchtlinge zu überwachen, und dass eine wirksame Koordinierung der zur Lösung dieses Problems getroffenen Maßnahmen von der Zusammenarbeit der Staaten mit dem Hohem Kommissar abhängen wird,

haben Folgendes vereinbart:

Kapitel I - Allgemeine Bestimmungen

Artikel 1

Definition des Begriffs “Flüchtling”

A.

Im Sinne dieses Abkommens findet der Ausdruck “Flüchtling” auf jede Person Anwendung:

1. Die in Anwendung der Vereinbarungen vom 12. Mai 1926 und 30. Juni 1928 oder in Anwendung der Abkommen vom 28. Oktober 1933 und 10. Februar 1938 und des Protokolls vom 14. September 1939 oder in Anwendung der Verfassung der Internationalen Flüchtlingsorganisation als Flüchtling gilt.
Die von der internationalen Flüchtlingsorganisation während der Dauer ihrer Tätigkeit getroffenen Entscheidungen darüber, dass jemand nicht als Flüchtling im Sinne ihres Statuts anzusehen ist, stehen dem Umstand nicht entgegen, dass die Flüchtlingseigenschaft Personen zuerkannt wird, die die Voraussetzungen der Ziffer 2 dieses Artikels erfüllen;
2. die infolge von Ereignissen, die vor dem 1. Januar 1951 eingetreten sind, und aus der begründeten Furcht vor Verfolgung wegen ihrer Rasse, Religion, Nationalität, Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder wegen ihrer politischen Überzeugung sich außerhalb des Landes befindet, dessen Staatsangehörigkeit sie besitzt, und den Schutz dieses Landes nicht in Anspruch nehmen kann oder wegen dieser Befürchtungen nicht in Anspruch nehmen will; oder die sich als staatenlose infolge solcher Ereignisse außerhalb des Landes befindet, in welchem sie ihren gewöhnlichen Aufenthalt hatte, und nicht dorthin zurückkehren kann oder wegen der erwähnten Befürchtungen nicht dorthin zurückkehren will.
Für den Fall, dass eine Person mehr als eine Staatsangehörigkeit hat, bezieht sich der Ausdruck “das Land, dessen Staatsangehörigkeit sie besitzt,” auf jedes der Länder, dessen Staatsangehörigkeit diese Person hat. Als des Schutzes des Landes, dessen Staatsangehörigkeit sie hat, beraubt, gilt nicht eine Person, die ohne einen stichhaltigen, auf eine begründete Befürchtung gestützten Grund den Schutz eines der Länder nicht in Anspruch genommen hat, deren Staatsangehörigkeit sie besitzt.

B.

1. Im Sinne dieses Abkommens können die im Artikel 1 Abschnitt A enthaltenen Worte “Ereignisse, die vor dem 1. Januar 1951 eingetreten sind,” in dem Sinne verstanden werden, dass es sich entweder um
 - a) “Ereignisse, die vor dem 1. Januar 1951 in Europa eingetreten sind” – oder
 - b) “Ereignisse, die vor dem 1. Januar 1951 in Europa oder anderswo eingetreten sind”, handelt. Jeder vertragschließende Staat wird zugleich mit der Unterzeichnung, der Ratifikation oder dem Beitritt eine Erklärung abgeben, welche Bedeutung er diesem Ausdruck vom Standpunkt der von ihm aufgrund dieses Abkommens übernommenen Verpflichtung zu geben beabsichtigt.

2. Jeder vertragschließende Staat, der die Formulierung zu a) angenommen hat, kann jederzeit durch eine an den Generalsekretär der Vereinten Nationen gerichtete Notifikation seine Verpflichtungen durch Annahme der Formulierung b) erweitern.

C.

Eine Person, auf die die Bestimmungen des Absatzes A zutrifft, fällt nicht mehr unter dieses Abkommen,

1. wenn sie sich freiwillig erneut dem Schutz des Landes, dessen Staatsangehörigkeit sie besitzt, unterstellt; oder
2. wenn sie nach dem Verlust ihrer Staatsangehörigkeit diese freiwillig wiedererlangt hat; oder
3. wenn sie eine neue Staatsangehörigkeit erworben hat und den Schutz des Landes, dessen Staatsangehörigkeit sie erworben hat, genießt; oder
4. wenn sie freiwillig in das Land, das sie aus Furcht vor Verfolgung verlassen hat oder außerhalb dessen sie sich befindet, zurückgekehrt ist und sich dort niedergelassen hat; oder
5. wenn sie nach Wegfall der Umstände, aufgrund derer sie als Flüchtling anerkannt worden ist, es nicht mehr ablehnen kann, den Schutz des Landes in Anspruch zu nehmen, dessen Staatsangehörigkeit sie besitzt. Hierbei wird jedoch unterstellt, dass die Bestimmung dieser Ziffer auf keinen Flüchtling im Sinne der Ziffer 1 des Abschnittes A dieses Artikels Anwendung findet, der sich auf zwingende, auf früheren Verfolgungen beruhende Gründe berufen kann, um die Inanspruchnahme des Schutzes des Landes abzulehnen, dessen Staatsangehörigkeit sie besitzt;
6. wenn es sich um eine Person handelt, die keine Staatsangehörigkeit besitzt, falls sie nach Wegfall der Umstände, aufgrund derer sie als Flüchtling anerkannt worden ist, in der Lage ist, in das Land zurückzukehren, in dem sie ihren gewöhnlichen Wohnsitz hat. Dabei wird jedoch unterstellt, dass die Bestimmung dieser Ziffer auf keinen Flüchtling im Sinne der Ziffer 1 des Abschnittes A dieses Artikels Anwendung findet, der sich auf zwingende, auf früheren Verfolgungen beruhende Gründe berufen kann, um die Rückkehr in das Land abzulehnen, in dem er seinen gewöhnlichen Aufenthalt hatte.

D.

Dieses Abkommen findet keine Anwendung auf Personen, die zurzeit den Schutz oder Beistand einer Organisation oder einer Institution der Vereinten Nationen mit Ausnahme des Hohen Kommissars der Vereinten Nationen für Flüchtlinge genießen. Ist dieser Schutz oder diese Unterstützung aus irgendeinem Grunde weggefallen, ohne dass das Schicksal dieser Person endgültig gemäß den hierauf bezüglichen Entschlüssen der Generalversammlung der Vereinten Nationen geregelt worden ist, so fallen diese Personen ipso facto unter die Bestimmungen dieses Abkommens.

E.

Dieses Abkommen findet keine Anwendung auf eine Person, die von den zuständigen Behörden des Landes, in dem sie ihren Aufenthalt genommen hat, als eine Person anerkannt wird, welche die Rechte und Pflichten hat, die mit dem Besitz der Staatsangehörigkeit dieses Landes verknüpft sind.

F.

Die Bestimmungen dieses Abkommens finden keine Anwendung auf Personen, in Bezug auf die aus schwer wiegenden Gründen die Annahme gerechtfertigt ist,

- a) dass sie ein Verbrechen gegen den Frieden, ein Kriegsverbrechen oder ein Verbrechen gegen die Menschlichkeit im Sinne der internationalen Vertragswerke begangen haben, die ausgearbeitet worden sind, um Bestimmungen bezüglich dieser Verbrechen zu treffen;
- b) dass sie ein schweres nichtpolitisches Verbrechen außerhalb des Aufnahmelandes begangen haben, bevor sie dort als Flüchtling aufgenommen wurden;
- c) dass sie sich Handlungen zuschulden kommen ließen, die den Zielen und Grundsätzen der Vereinten Nationen zuwiderlaufen.

Artikel 2

Allgemeine Verpflichtungen

Jeder Flüchtling hat gegenüber dem Land, in dem er sich befindet, Pflichten, zu denen insbesondere der Verpflichtung gehört, die Gesetze und sonstigen Rechtsvorschriften sowie die zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung getroffenen Maßnahmen zu beachten.

Artikel 3

Verbot unterschiedlicher Behandlung

Die vertragschließenden Staaten werden die Bestimmungen dieses Abkommens auf Flüchtlinge ohne unterschiedliche Behandlung aus Gründen der Rasse, der Religion oder des Herkunftslandes anwenden.

Artikel 4

Religion

Die vertragschließenden Staaten werden den in ihrem Gebiet befindlichen Flüchtlingen in Bezug auf die Freiheit der Religionsausübung und die Freiheit des Religionsunterrichts ihrer Kinder eine mindestens ebenso günstige Behandlung wie ihren eigenen Staatsangehörigen gewähren.

Artikel 5

Unabhängig von diesem Abkommen gewährte Rechte

Rechte und Vergünstigungen, die unabhängig von diesem Abkommen den Flüchtlingen gewährt werden, bleiben von den Bestimmungen dieses Abkommens unberührt.

Artikel 6

Der Ausdruck “unter den gleichen Umständen”

Im Sinne dieses Abkommens ist der Ausdruck “unter den gleichen Umständen” dahingehend zu verstehen, dass die betreffende Person alle Bedingungen erfüllen muss (einschließlich derjenigen, die sich auf die Dauer und die Bedingungen des vorübergehenden oder des dauernden Aufenthalts beziehen), die sie erfüllen müsste, wenn sie nicht Flüchtling wäre, um das in Betracht kommende Recht in Anspruch zu nehmen, mit Ausnahme der Bedingungen, die ihrer Natur nach ein Flüchtling nicht erfüllen kann.

Artikel 7

Befreiung von der Gegenseitigkeit

1. Vorbehaltlich der in diesem Abkommen vorgesehenen günstigeren Bestimmungen wird jeder vertragschließende Staat den Flüchtlingen die Behandlung gewähren, die er Ausländern im Allgemeinen gewährt.
2. Nach dreijährigem Aufenthalt werden alle Flüchtlinge in dem Gebiet der vertragschließenden Staaten Befreiung von dem Erfordernis der gesetzlichen Gegenseitigkeit genießen.
3. Jeder vertragschließende Staat wird den Flüchtlingen weiterhin die Rechte und Vergünstigungen gewähren, auf die sie auch bei fehlender Gegenseitigkeit beim Inkraft-Treten dieses Abkommens für diesen Staat bereits Anspruch hatten.
4. Die vertragschließenden Staaten werden die Möglichkeit wohlwollend in Erwägung ziehen, bei fehlender Gegenseitigkeit den Flüchtlingen Rechte und Vergünstigungen außer denen, auf die sie nach Ziffer 2 und 3 Anspruch haben, sowie Befreiung von dem Erfordernis der Gegenseitigkeit den Flüchtlingen zu gewähren, welche die Bedingungen von Ziffer 2 und 3 nicht erfüllen.
5. Die Bestimmungen der Ziffern 2 und 3 finden nicht nur auf die in den Artikeln 13, 18, 19, 21 und 22 dieses Abkommens genannten Rechte und Vergünstigungen Anwendung, sondern auch auf die in diesem Abkommen nicht vorgesehenen Rechte und Vergünstigungen.

Artikel 8

Befreiung von außergewöhnlichen Maßnahmen

Außergewöhnliche Maßnahmen, die gegen die Person, das Eigentum oder die Interessen der Staatsangehörigen eines bestimmten Staates ergriffen werden können, werden von den vertragschließenden Staaten auf einen Flüchtling, der formell ein Staatsangehöriger dieses Staates ist, allein wegen seiner Staatsangehörigkeit nicht angewendet. Die vertragschließenden Staaten, die nach dem bei ihnen geltenden Recht den in diesem Artikel aufgestellten allgemeinen Grundsatz nicht anwenden können, werden in geeigneten Fällen Befreiung zugunsten solcher Flüchtlinge gewähren.

Artikel 9

Vorläufige Maßnahmen

Keine der Bestimmungen dieses Abkommens hindert einen vertragschließenden Staat in Kriegszeiten oder bei Vorliegen sonstiger schwer wiegender und außergewöhnlicher Umstände daran, gegen eine bestimmte Person vorläufig die Maßnahmen zu ergreifen, die dieser Staat für seine Sicherheit für erforderlich hält, bis dieser vertragschließende Staat eine Entscheidung darüber getroffen hat, ob diese Person tatsächlich ein Flüchtling ist und die Aufrechterhaltung dieser Maßnahmen im vorliegenden Falle im Interesse der Sicherheit des Staates notwendig ist.

Artikel 10

Fortdauer des Aufenthalts

1. Ist ein Flüchtling während des Zweiten Weltkrieges zwangsverschickt und in das Gebiet eines der Vertragsstaaten verbracht worden und hält er sich dort auf, so wird die Dauer dieses Zwangsaufenthaltes als rechtmäßiger Aufenthalt in diesem Gebiet gelten.
2. Ist ein Flüchtling während des Zweiten Weltkrieges aus dem Gebiet eines Vertragsstaates zwangsverschickt worden und vor In-Kraft-Treten dieses Abkommens dorthin zurückgekehrt, um dort seinen dauernden Aufenthalt zu nehmen, so wird die Zeit vor und nach dieser Zwangsverschickung für alle Zwecke, für die ein ununterbrochener Aufenthalt erforderlich ist, als ein ununterbrochener Aufenthalt gelten.

Artikel 11

Geflüchtete Seeleute

Bei Flüchtlingen, die ordnungsgemäß als Besatzungsangehörige eines Schiffes angeheuert sind, das die Flagge eines Vertragsstaates führt, wird dieser Staat die Möglichkeit wohlwollend in Erwägung ziehen, diesen Flüchtlingen die Genehmigung zur Niederlassung in seinem Gebiet zu erteilen und ihnen Reiseausweise auszustellen oder ihnen vorläufig den Aufenthalt in seinem Gebiet zu gestatten, insbesondere um ihre Niederlassung in einem anderen Land zu erleichtern.

Kapitel II - Rechtsstellung

Artikel 12

Personalstatut

1. Das Personalstatut jedes Flüchtlings bestimmt sich nach dem Recht des Landes seines Wohnsitzes oder, in Ermangelung eines Wohnsitzes, nach dem Recht seines Aufenthaltslandes.
2. Die von einem Flüchtling vorher erworbenen und sich aus seinem Personalstatut ergebenden Rechte, insbesondere die aus der Eheschließung, werden von jedem vertragschließenden Staat geachtet, gegebenenfalls vorbehaltlich der Formalitäten, die nach dem in diesem Staat geltenden Recht vorgesehen sind. Hierbei wird jedoch unterstellt, dass das betreffende Recht zu demjenigen gehört, das nach den Gesetzen dieses Staates anerkannt worden wäre, wenn die in Betracht kommende Person kein Flüchtling geworden wäre.

Artikel 13

Bewegliches und unbewegliches Eigentum

Die vertragschließenden Staaten werden jedem Flüchtling hinsichtlich des Erwerbs von beweglichem und unbeweglichem Eigentum und sonstiger diesbezüglicher Rechte sowie hinsichtlich von Miet-, Pacht- und sonstigen Verträgen über bewegliches und unbewegliches Eigentum eine möglichst günstige und jedenfalls nicht weniger günstige Behandlung gewähren, als sie Ausländern im Allgemeinen unter den gleichen Umständen gewährt wird.

Artikel 14

Urheberrecht und gewerbliche Schutzrechte

Hinsichtlich des Schutzes von gewerblichen Rechten, insbesondere an Erfindungen, Mustern und Modellen, Warenzeichen und Handelsnamen, sowie des Schutzes von Rechten an Werken der Literatur, Kunst und Wissenschaft genießt jeder Flüchtling in dem Land, in dem er seinen gewöhnlichen Aufenthalt hat, den Schutz, der den Staatsangehörigen des Landes gewährt wird. Im Gebiete jedes anderen vertragschließenden Staates genießt er den Schutz, der in diesem Gebiet den Staatsangehörigen des Landes gewährt wird, in dem er seinen gewöhnlichen Aufenthalt hat.

Artikel 15

Vereinigungsrecht

Die vertragschließenden Staaten werden den Flüchtlingen, die sich rechtmäßig in ihrem Gebiet aufhalten, hinsichtlich der Vereinigungen, die nicht politischen und nicht Erwerbszwecken dienen, und den Berufsverbänden die günstigste Behandlung wie den Staatsangehörigen eines fremden Landes unter den gleichen Umständen gewähren.

Artikel 16

Zugang zu den Gerichten

1. Jeder Flüchtling hat in dem Gebiet der vertragschließenden Staaten freien und ungehinderten Zugang zu den Gerichten.
2. In dem vertragschließenden Staat, in dem ein Flüchtling seinen gewöhnlichen Aufenthalt hat, genießt er hinsichtlich des Zugangs zu den Gerichten einschließlich des Armenrechts und der Befreiung von Sicherheitsleistung für Prozesskosten dieselbe Behandlung wie ein eigener Staatsangehöriger.
3. In den vertragschließenden Staaten, in denen ein Flüchtling nicht seinen gewöhnlichen Aufenthalt hat, genießt er hinsichtlich der in Ziffer 2 erwähnten Angelegenheit dieselbe Behandlung wie ein Staatsangehöriger des Landes, in dem er seinen gewöhnlichen Aufenthalt hat.

Kapitel III – Erwerbstätigkeit

Artikel 17

Nichtselbstständige Arbeit

1. Die vertragschließenden Staaten werden hinsichtlich der Ausübung nichtselbstständiger Arbeit jedem Flüchtling, der sich rechtmäßig in ihrem Gebiet aufhält, die günstigste Behandlung gewähren, die den Staatsangehörigen eines fremden Landes unter den gleichen Umständen gewährt wird.
2. In keinem Falle werden die einschränkenden Maßnahmen, die für Ausländer oder für die Beschäftigung von Ausländern zum Schutz des eigenen Arbeitsmarktes bestehen, Anwendung auf Flüchtlinge finden, die beim In-Kraft-Treten dieses Abkommens durch den betreffenden Vertragsstaat bereits davon befreit waren oder eine der folgenden Bedingungen erfüllen:
 - a) wenn sie sich drei Jahre im Lande aufgehalten haben;
 - b) wenn sie mit einer Person, die die Staatsangehörigkeit des Aufenthaltslandes besitzt, die Ehe geschlossen haben. Ein Flüchtling kann sich nicht auf die Vergünstigung dieser Bestimmung berufen, wenn er seinen Ehegatten verlassen hat;
 - c) wenn sie ein oder mehrere Kinder haben, die die Staatsangehörigkeit des Aufenthaltslandes besitzen.
3. Die vertragschließenden Staaten werden hinsichtlich der Ausübung nichtselbstständiger Arbeit Maßnahmen wohl wollend in Erwägung ziehen, um alle Flüchtlinge, insbesondere diejenigen, die im Rahmen eines Programms zur Anwerbung von Arbeitskräften oder eines Einwanderungsplanes in ihr Gebiet gekommen sind, den eigenen Staatsangehörigen rechtlich gleichzustellen.

Artikel 18

Selbstständige Tätigkeit

Die vertragschließenden Staaten werden den Flüchtlingen, die sich rechtmäßig in ihrem Gebiet befinden, hinsichtlich der Ausübung einer selbstständigen Tätigkeit in Landwirtschaft, Industrie, Handwerk und Handel sowie der Errichtung von Handels- und industriellen Unternehmen eine möglichst günstige und jedenfalls nicht weniger günstige Behandlung gewähren, als sie Ausländern im Allgemeinen unter den gleichen Umständen gewährt wird.

Artikel 19

Freie Berufe

1. Jeder vertragschließende Staat wird den Flüchtlingen, die sich rechtmäßig in seinem Gebiet aufhalten, Inhaber von durch die zuständigen Behörden dieses Staates anerkannten Diplomen sind und einen freien Beruf auszuüben wünschen, eine möglichst günstige und jedenfalls nicht weniger günstige Behandlung gewähren, als sie Ausländern im Allgemeinen unter den gleichen Umständen gewährt wird.

2. Die vertragschließenden Staaten werden alles in ihrer Macht Stehende tun, um im Einklang mit ihren Gesetzen und Verfassungen die Niederlassung solcher Flüchtlinge in den außerhalb des Mutterlandes gelegenen Gebieten sicherzustellen, für deren internationale Beziehungen sie verantwortlich sind.

Kapitel IV – Wohlfahrt

Artikel 20

Rationierung

Falls ein Rationierungssystem besteht, dem die Bevölkerung insgesamt unterworfen ist und das die allgemeine Verteilung von Erzeugnissen regelt, an denen Mangel herrscht, werden Flüchtlinge wie Staatsangehörige behandelt.

Artikel 21

Wohnungswesen

Hinsichtlich des Wohnungswesens werden die vertragschließenden Staaten insoweit, als die Angelegenheit durch Gesetz oder sonstige Rechtsvorschriften geregelt ist oder der Überwachung öffentlicher Behörden unterliegt, den sich rechtmäßig in ihrem Gebiet aufhaltenden Flüchtlingen eine möglichst günstige und jedenfalls nicht weniger günstige Behandlung gewähren, als sie Ausländern im Allgemeinen unter den gleichen Bedingungen gewährt wird.

Artikel 22

Öffentliche Erziehung

1. Die vertragschließenden Staaten werden den Flüchtlingen dieselbe Behandlung wie ihren Staatsangehörigen hinsichtlich des Unterrichts in Volksschulen gewähren.
2. Für über die Volksschule hinausgehenden Unterricht, insbesondere die Zulassung zum Studium, die Anerkennung von ausländischen Studienzeugnissen, Diplomen und akademischen Titeln, den Erlass von Gebühren und Abgaben und die Zuerkennung von Stipendien, werden die vertragschließenden Staaten eine möglichst günstige und in keinem Falle weniger günstige Behandlung gewähren, als sie Ausländern im Allgemeinen unter den gleichen Bedingungen gewährt wird.

Artikel 23

Öffentliche Fürsorge

Die vertragschließenden Staaten werden den Flüchtlingen, die sich rechtmäßig in ihrem Staatsgebiet aufhalten, auf dem Gebiet der öffentlichen Fürsorge und sonstigen Hilfeleistungen die gleiche Behandlung wie ihren eigenen Staatsangehörigen gewähren.

Artikel 24

Arbeitsrecht und soziale Sicherheit

1. Die vertragschließenden Staaten werden den Flüchtlingen, die sich rechtmäßig in ihrem Gebiet aufhalten, dieselbe Behandlung gewähren wie ihren Staatsangehörigen, wenn es sich um folgende Angelegenheiten handelt:
 - a) Lohn einschließlich Familienbeihilfen, wenn diese einen Teil des Arbeitsentgelts bilden, Arbeitszeit, Überstunden, bezahlter Urlaub, Einschränkungen der Heimarbeit, Mindestalter für die Beschäftigung, Lehrzeit und Berufsausbildung, Arbeit von Frauen und Jugendlichen und der Genuss der durch Tarifverträge gebotenen Vergünstigungen, soweit alle diese Fragen durch das geltende Recht geregelt sind oder in die Zuständigkeit der Verwaltungsbehörden fallen;
 - b) Soziale Sicherheit (gesetzliche Bestimmungen bezüglich der Arbeitsunfälle, der Berufskrankheiten, der Mutterschaft, der Krankheit, der Arbeitsunfähigkeit, des Alters und des Todes, der Arbeitslosigkeit, des Familienunterhalts sowie jedes anderen Wagnisses, das nach dem im betreffenden Land geltenden Recht durch ein System der sozialen Sicherheit gedeckt wird) vorbehaltlich
 - i) geeigneter Abmachungen über die Aufrechterhaltung der erworbenen Rechte und Anwartschaften,
 - ii) besonderer Bestimmungen, die nach dem im Aufenthaltsland geltenden Recht vorgeschrieben sind und die Leistungen oder Teilleistungen betreffen, die ausschließlich aus öffentlichen Mitteln bestritten werden, sowie Zuwendungen an Personen, die nicht die für die Gewährung einer normalen Rente geforderten Bedingungen der Beitragsleistung erfüllen.
2. Das Recht auf Leistung, das durch den Tod eines Flüchtlings infolge eines Arbeitsunfalles oder einer Berufskrankheit entsteht, wird nicht dadurch berührt, dass sich der Berechtigte außerhalb des Gebietes des vertragschließenden Staates aufhält.
3. Die vertragschließenden Staaten werden auf die Flüchtlinge die Vorteile der Abkommen erstrecken, die sie hinsichtlich der Aufrechterhaltung der erworbenen Rechte und Anwartschaften auf dem Gebiet der sozialen Sicherheit untereinander abgeschlossen haben oder abschließen werden, soweit die Flüchtlinge die Bedingungen erfüllen, die für Staatsangehörige der Unterzeichnerstaaten der in Betracht kommenden Abkommen vorgesehen sind.
4. Die vertragschließenden Staaten werden wohlwollend die Möglichkeit prüfen, die Vorteile ähnlicher Abkommen, die zwischen diesen vertragschließenden Staaten und Nichtvertragsstaaten in Kraft sind oder sein werden, so weit wie möglich auf Flüchtlinge auszudehnen.

Kapitel V – Verwaltungsmaßnahmen

Artikel 25

Verwaltungshilfe

1. Würde die Ausübung eines Rechts durch einen Flüchtling normalerweise die Mitwirkung ausländischer Behörden erfordern, die er nicht in Anspruch nehmen kann, so werden die vertragschließenden Staaten, in deren Gebiet er sich aufhält, dafür sorgen, dass ihm diese Mitwirkung entweder durch ihre eigenen Behörden oder durch eine internationale Behörde zuteil wird.
2. Die in Ziffer 1 bezeichneten Behörden werden Flüchtlingen diejenigen Urkunden und Bescheinigungen ausstellen oder unter ihrer Aufsicht ausstellen lassen, die Ausländern normalerweise von den Behörden ihres Landes oder durch deren Vermittlung ausgestellt werden.
3. Die so ausgestellten Urkunden oder Bescheinigungen werden die amtlichen Schriftstücke ersetzen, die Ausländern von den Behörden ihres Landes oder durch deren Vermittlung ausgestellt werden; sie werden bis zum Beweis des Gegenteils als gültig angesehen.
4. Vorbehaltlich der Ausnahmen, die zugunsten Bedürftiger zuzulassen wären, können für die in diesem Artikel erwähnten Amtshandlungen Gebühren verlangt werden; diese Gebühren sollen jedoch niedrig sein und müssen denen entsprechen, die von eigenen Staatsangehörigen für ähnliche Amtshandlungen erhoben werden.
5. Die Bestimmungen dieses Artikels berühren nicht die Artikel 27 und 28.

Artikel 26

Freizügigkeit

Jeder vertragschließende Staat wird den Flüchtlingen, die sich rechtmäßig in seinem Gebiet befinden, das Recht gewähren, dort ihren Aufenthalt zu wählen und sich frei zu bewegen, vorbehaltlich der Bestimmungen, die allgemein auf Ausländer unter den gleichen Umständen Anwendung finden.

Artikel 27

Personalausweise

Die vertragschließenden Staaten werden jedem Flüchtling, der sich in ihrem Gebiet befindet und keinen gültigen Reiseausweis besitzt, einen Personalausweis ausstellen.

Artikel 28

Reiseausweise

1. Die vertragschließenden Staaten werden den Flüchtlingen, die sich rechtmäßig in ihrem Gebiet aufhalten, Reiseausweise ausstellen, die ihnen Reisen außerhalb dieses Gebietes gestatten, es sei denn, dass zwingende Gründe der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung entgegenstehen; die Bestimmungen des Anhangs zu diesem Abkommen werden auf diese Ausweise Anwendung finden. Die vertragschließenden Staaten können einen solchen Reiseausweis jedem anderen Flüchtling ausstellen, der sich in ihrem Gebiet befindet; sie werden ihre Aufmerksamkeit besonders jenen Flüchtlingen zuwenden, die sich in ihrem Gebiet befinden und nicht in der Lage sind, einen Reiseausweis von dem Staat zu erhalten, in dem sie ihren rechtmäßigen Aufenthalt haben.
2. Reiseausweise, die aufgrund früherer internationaler Abkommen von den Unterzeichnerstaaten ausgestellt worden sind, werden von den vertragschließenden Staaten anerkannt und so behandelt werden, als ob sie den Flüchtlingen aufgrund dieses Artikels ausgestellt worden wären.

Artikel 29

Steuerliche Lasten

1. Die vertragschließenden Staaten werden von den Flüchtlingen keine anderen oder höheren Gebühren, Abgaben oder Steuern, gleichviel unter welcher Bezeichnung, erheben, als unter ähnlichen Verhältnissen von ihren eigenen Staatsangehörigen jetzt oder künftig erhoben werden.
2. Die Bestimmungen der vorstehenden Ziffer schließen nicht aus, die Gesetze und sonstigen Rechtsvorschriften über Gebühren für die Ausstellung von Verwaltungsurkunden einschließlich Personalausweisen an Ausländer auf Flüchtlinge anzuwenden.

Artikel 30

Überführung von Vermögenswerten

1. Jeder vertragschließende Staat wird in Übereinstimmung mit den Gesetzen und sonstigen Rechtsvorschriften des Landes den Flüchtlingen gestatten, die Vermögenswerte, die sie in sein Gebiet gebracht haben, in das Gebiet eines anderen Landes zu überführen, in dem sie zwecks Wiederansiedlung aufgenommen worden sind.
2. Jeder vertragschließende Staat wird die Anträge von Flüchtlingen wohl wollend in Erwägung ziehen, die auf die Erlaubnis gerichtet sind, alle anderen Vermögenswerte, die zu ihrer Wiederansiedlung erforderlich sind, in ein anderes Land zu überführen, in dem sie zur Wiederansiedlung aufgenommen worden sind.

Artikel 31

Flüchtlinge, die sich nicht rechtmäßig im Aufnahmeland aufhalten

1. Die vertragschließenden Staaten werden wegen unrechtmäßiger Einreise oder Aufenthalts keine Strafen gegen Flüchtlinge verhängen, die unmittelbar aus einem Gebiet kommen, in dem ihr Leben oder ihre Freiheit im Sinne von Artikel 1 bedroht waren und die ohne Erlaubnis in das Gebiet der vertragschließenden Staaten einreisen oder sich dort aufhalten, vorausgesetzt, dass sie sich unverzüglich bei den Behörden melden und Gründe darlegen, die ihre unrechtmäßige Einreise oder ihren unrechtmäßigen Aufenthalt rechtfertigen.
2. Die vertragschließenden Staaten werden den Flüchtlingen beim Wechsel des Aufenthaltsortes keine Beschränkungen auferlegen, außer denen, die notwendig sind; diese Beschränkungen werden jedoch nur so lange Anwendung finden, wie die Rechtsstellung dieser Flüchtlinge im Aufnahmeland geregelt oder es ihnen gelungen ist, in einem anderen Land Aufnahme zu erhalten. Die vertragschließenden Staaten werden diesen Flüchtlingen eine angemessene Frist sowie alle notwendigen Erleichterungen zur Aufnahme in einem anderen Land gewähren.

Artikel 32

Ausweisung

1. Die vertragschließenden Staaten werden einen Flüchtling, der sich rechtmäßig in ihrem Gebiet befindet, nur aus Gründen der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung ausweisen.
2. Die Ausweisung eines Flüchtlings darf nur in Ausführung einer Entscheidung erfolgen, die in einem durch gesetzliche Bestimmungen geregelten Verfahren ergangen ist. Soweit nicht zwingende Gründe für die öffentliche Sicherheit entgegenstehen, soll dem Flüchtling gestattet werden, Beweise zu seiner Entlastung beizubringen, ein Rechtsmittel einzulegen und sich zu diesem Zweck vor einer zuständigen Behörde oder vor einer oder mehreren Personen, die von der zuständigen Behörde besonders bestimmt sind, vertreten zu lassen.
3. Die vertragschließenden Staaten werden einem solchen Flüchtling eine angemessene Frist gewähren, um ihm die Möglichkeit zu geben, in einem anderen Lande um rechtmäßige Aufnahme nachzusuchen. Die vertragschließenden Staaten behalten sich vor, während dieser Frist diejenigen Maßnahmen anzuwenden, die sie zur Aufrechterhaltung der inneren Ordnung für zweckdienlich erachten.

Artikel 33

Verbot der Ausweisung und Zurückweisung

1. Keiner der vertragschließenden Staaten wird einen Flüchtling auf irgendeine Weise über die Grenzen von Gebieten ausweisen oder zurückweisen, in denen sein Leben oder seine Freiheit wegen seiner Rasse, Religion, Staatsangehörigkeit, seiner Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder wegen seiner politischen Überzeugung bedroht sein würde.

2. Auf die Vergünstigung dieser Vorschrift kann sich jedoch ein Flüchtling nicht berufen, der aus schwer wiegenden Gründen als eine Gefahr für die Sicherheit des Landes anzusehen ist, in dem er sich befindet, oder der eine Gefahr für die Allgemeinheit dieses Staates bedeutet, weil er wegen eines Verbrechens oder eines besonders schweren Vergehens rechtskräftig verurteilt wurde.

Artikel 34

Einbürgerung

Die vertragschließenden Staaten werden so weit wie möglich die Eingliederung und Einbürgerung der Flüchtlinge erleichtern. Sie werden insbesondere bestrebt sein, Einbürgerungsverfahren zu beschleunigen und die Kosten dieses Verfahrens so weit wie möglich herabzusetzen.

Kapitel VI – Durchführungs- und Übergangsbestimmungen

Artikel 35

Zusammenarbeit der staatlichen Behörden mit den Vereinten Nationen

1. Die vertragschließenden Staaten verpflichten sich zur Zusammenarbeit mit dem Amt des Hohen Kommissars der Vereinten Nationen für Flüchtlinge oder jeder ihm etwa nachfolgenden anderen Stelle der Vereinten Nationen bei der Ausübung seiner Befugnisse, insbesondere zur Erleichterung seiner Aufgabe, die Durchführung der Bestimmungen dieses Abkommens zu überwachen.
2. Um es dem Amt des Hohen Kommissars oder jeder ihm etwa nachfolgenden anderen Stelle der Vereinten Nationen zu ermöglichen, den zuständigen Organen der Vereinten Nationen Berichte vorzulegen, verpflichten sich die vertragschließenden Staaten, ihm in geeigneter Form die erbetenen Auskünfte und statistischen Angaben zu liefern über
 - a) die Lage der Flüchtlinge,
 - b) die Durchführung dieses Abkommens und
 - c) die Gesetze, Verordnungen und Verwaltungsvorschriften, die in Bezug auf Flüchtlinge jetzt oder künftig in Kraft sind.

Artikel 36

Auskünfte über innerstaatliche Rechtsvorschriften

Die vertragschließenden Staaten werden dem Generalsekretär der Vereinten Nationen den Wortlaut der Gesetze und sonstiger Rechtsvorschriften mitteilen, die sie etwa erlassen werden, um die Durchführung dieses Abkommens sicherzustellen.

Artikel 37

Beziehung zu früher geschlossenen Abkommen

Unbeschadet der Bestimmungen seines Artikels 28 Ziffer 2 tritt dieses Abkommen im Verhältnis zwischen den vertragschließenden Staaten an die Stelle der Vereinbarungen vom 5. Juli 1922, 31. Mai 1924, 12. Mai 1926, 30. Juni 1928 und 30. Juli 1935 sowie der Abkommen vom 28. Oktober 1933, 10. Februar 1938, des Protokolls vom 14. September 1939 und der Vereinbarung vom 15. Oktober 1946.

Kapitel VII - Schlussbestimmungen

Artikel 38

Regelung von Streitfällen

Jeder Streitfall zwischen den Parteien dieses Abkommens über dessen Auslegung oder Anwendung, der auf andere Weise nicht beigelegt werden kann, wird auf Antrag einer der an dem Streitfall beteiligten Parteien dem Internationalen Gerichtshof vorgelegt.

Artikel 39

Unterzeichnung, Ratifikation und Beitritt

1. Dieses Abkommen liegt in Genf am 28. Juli 1951 zur Unterzeichnung auf und wird nach diesem Zeitpunkt beim Generalsekretär der Vereinten Nationen hinterlegt. Es liegt vom 28. Juli bis 31. August 1951 im Europäischen Büro der Vereinten Nationen zur Unterzeichnung auf, sodann erneut vom 17. September 1951 bis 31. Dezember 1952 am Sitz der Organisation der Vereinten Nationen.
2. Dieses Abkommen liegt zur Unterzeichnung durch alle Mitgliedstaaten der Organisation der Vereinten Nationen, durch jeden Nicht-Mitgliedstaat, der zur Konferenz der Bevollmächtigten über die Rechtsstellung der Flüchtlinge und Staatenlosen eingeladen war, sowie durch jeden anderen Staat auf, den die Vollversammlung zur Unterzeichnung einlädt. Das Abkommen ist zu ratifizieren; die Ratifikationsurkunden sind beim Generalsekretär der Vereinten Nationen zu hinterlegen.
3. Die in Ziffer 2 dieses Artikels bezeichneten Staaten können diesem Abkommen vom 28. Juli 1951 an beitreten. Der Beitritt erfolgt durch Hinterlegung einer Beitrittsurkunde beim Generalsekretär der Vereinten Nationen.

Artikel 40

Klausel zur Anwendung auf andere Gebiete

1. Jeder Staat kann im Zeitpunkt der Unterzeichnung, der Ratifikation oder des Beitritts erklären, dass sich die Geltung dieses Abkommens auf alle oder mehrere oder eins der Gebiete erstreckt, die er in den internationalen Beziehungen vertritt. Eine solche Erklärung wird zu dem Zeitpunkt wirksam, an dem dieses Abkommen für den betreffenden Staat in Kraft tritt.
2. Eine Ausdehnung des Geltungsbereichs zu einem späteren Zeitpunkt erfolgt durch eine an den Generalsekretär der Vereinten Nationen zu richtende Mitteilung und wird am neunzigsten Tage nach dem Zeitpunkt wirksam, zu dem der Generalsekretär der Vereinten Nationen die Mitteilung erhalten hat, oder zu dem Zeitpunkt, an dem dieses Abkommen für den betreffenden Staat in Kraft tritt, wenn dieser letztgenannte Zeitpunkt später liegt.

3. Bei Gebieten, für die dieses Abkommen im Zeitpunkt der Unterzeichnung, Ratifikation oder des Beitritts nicht gilt, wird jeder beteiligte Staat die Möglichkeit prüfen, sobald wie möglich alle erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen, um den Geltungsbereich dieses Abkommens auf diese Gebiete auszudehnen, gegebenenfalls unter dem Vorbehalt der Zustimmung der Regierungen dieser Gebiete, wenn eine solche aus verfassungsmäßigen Gründen erforderlich ist.

Artikel 41

Klausel für Bundesstaaten

Im Falle eines Bundes- oder Nichteinheitsstaates werden nachstehende Bestimmungen Anwendung finden:

- a) Soweit es sich um die Artikel dieses Abkommens handelt, für die der Bund die Gesetzgebung hat, werden die Verpflichtungen der Bundesregierung dieselben sein wie diejenigen der Unterzeichnerstaaten, die keine Bundesstaaten sind.
- b) Soweit es sich um die Artikel dieses Abkommens handelt, für die die einzelnen Länder, Provinzen oder Kantone, die aufgrund der Bundesverfassung zur Ergreifung gesetzgeberischer Maßnahmen nicht verpflichtet sind, die Gesetzgebung haben, wird die Bundesregierung sobald wie möglich diese Artikel den zuständigen Stellen der Länder, Provinzen oder Kantone befürwortend zur Kenntnis bringen.
- c) Ein Bundesstaat als Unterzeichner dieses Abkommens wird auf das ihm durch den Generalsekretär der Vereinten Nationen übermittelte Ersuchen eines anderen vertragschließenden Staates hinsichtlich einzelner Bestimmungen des Abkommens eine Darstellung der geltenden Gesetzgebung und ihrer Anwendung innerhalb des Bundes und seiner Glieder übermitteln, aus der hervorgeht, inwieweit diese Bestimmungen durch Gesetzgebung oder sonstige Maßnahmen wirksam geworden sind.

Artikel 42

Vorbehalte

1. Im Zeitpunkt der Unterzeichnung, der Ratifikation oder des Beitritts kann jeder Staat zu den Artikeln des Abkommens, mit Ausnahme der Artikel 1, 3, 4, 16 (1), 33, 36 bis 46 einschließlich, Vorbehalte machen.
2. Jeder vertragschließende Staat, der gemäß Ziffer 1 dieses Artikels einen Vorbehalt gemacht hat, kann ihn jederzeit durch eine diesbezügliche, an den Generalsekretär der Vereinten Nationen zu richtende Mitteilung zurücknehmen.

Artikel 43

In-Kraft-Treten

1. Dieses Abkommen tritt am neunzigsten Tage nach dem Zeitpunkt der Hinterlegung der sechsten Ratifikations- oder Beitrittsurkunde in Kraft.

2. Für jeden der Staaten, die das Abkommen nach Hinterlegung der sechsten Ratifikations- oder Beitrittsurkunde ratifizieren oder ihm beitreten, tritt es am neunzigsten Tage nach dem Zeitpunkt der Hinterlegung der Ratifikations- oder Beitrittsurkunde dieses Staates in Kraft.

Artikel 44

Kündigung

1. Jeder vertragschließende Staat kann das Abkommen jederzeit durch eine an den Generalsekretär der Vereinten Nationen zu richtende Mitteilung kündigen.
2. Die Kündigung wird für den betreffenden Staat ein Jahr nach dem Zeitpunkt wirksam, an dem sie beim Generalsekretär der Vereinten Nationen eingegangen ist.
3. Jeder Staat, der eine Erklärung oder Mitteilung gemäß Artikel 40 gegeben hat, kann jederzeit später dem Generalsekretär der Vereinten Nationen mitteilen, dass das Abkommen auf ein in der Mitteilung bezeichnetes Gebiet nicht mehr Anwendung findet. Das Abkommen findet sodann ein Jahr nach dem Zeitpunkt, an dem diese Mitteilung beim Generalsekretär eingegangen ist, auf das in Betracht kommende Gebiet keine Anwendung mehr.

Artikel 45

Revision

1. Jeder vertragschließende Staat kann jederzeit mittels einer an den Generalsekretär der Vereinten Nationen zu richtenden Mitteilung die Revision dieses Abkommens beantragen.
2. Die Vollversammlung der Vereinten Nationen empfiehlt die Maßnahmen, die gegebenenfalls in Bezug auf diesen Antrag zu ergreifen sind.

Artikel 46

Mitteilungen des Generalsekretärs der Vereinten Nationen

Der Generalsekretär der Vereinten Nationen macht allen Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen und den im Artikel 39 bezeichneten Nicht-Mitgliedstaaten Mitteilung über:

- a) Erklärungen und Mitteilungen gemäß Artikel 1, Abschnitt B;
- b) Unterzeichnungen, Ratifikationen und Beitrittserklärungen gemäß Artikel 39;
- c) Erklärungen und Anzeigen gemäß Artikel 40;
- d) gemäß Artikel 42 erklärte oder zurückgenommene Vorbehalte;
- e) den Zeitpunkt, an dem dieses Abkommen gemäß Artikel 43 in Kraft tritt;
- f) Kündigungen und Mitteilungen gemäß Artikel 44;
- g) Revisionsanträge gemäß Artikel 45.

Zu Urkund dessen haben die unterzeichneten gehörig beglaubigten Vertreter namens ihrer Regierungen dieses Abkommen unterschrieben.

Geschehen zu Genf, am achtundzwanzigsten Juli neunzehnhunderteinundfünfzig, in einem einzigen Exemplar, dessen englischer und französischer Wortlaut in gleicher Weise maßgebend ist, das in den Archiven der Organisation der Vereinten Nationen hinterlegt wird, und von dem beglaubigte Ausfertigungen allen Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen und den im Artikel 39 bezeichneten Nicht-Mitgliedstaaten übermittelt werden.

Liste der Vertragsstaaten

Stand: 1. Februar 2004

des *Abkommens* vom 28. Juli 1951 und/oder des *Protokolls* vom 31. Januar 1967
über die *Rechtsstellung der Flüchtlinge*

Die folgenden 145 Staaten sind der Konvention von 1951 und/oder dem Protokoll von 1967 beigetreten. Staaten, die nur Vertragspartei der Konvention von 1951 sind, wurden mit (K) gekennzeichnet, jene, die nur dem Protokoll von 1967 beigetreten sind, mit (P).

* diese Staaten haben gemäß Artikel 1 B1 der Konvention erklärt, dass sie unter "Ereignissen, die vor dem 1. Januar 1951" eingetreten sind, nur Ereignisse verstehen, "die vor dem 1. Januar 1951 *in Europa* eingetreten sind", d.h., dass sie *keine nichteuropäischen* Flüchtlinge als Konventionsflüchtlinge anerkennen/ aufnehmen.

Ägypten	Gabun	Malta *	Somalia
Äquatorialguinea	Gambia	Marokko	Spanien
Äthiopien	Georgien	Mauretanien	St. Kitts und Nevis (K)
Albanien	Ghana	Mazedonien (ehem. Jug. Rep.)	St. Vincent und die Grenadinen (K)
Algerien	Griechenland	Mexiko	Südafrika
Angola	Guatemala	Moldau (Republik)	Sudan
Antigua u. Barbuda	Guinea	Monaco (K) *	Surinam
Argentinien	Guinea-Bissau	Mosambik	Swasiland
Armenien	Haiti	Namibia (K)	Tadschikistan
Aserbajdschan	Heiliger Stuhl (Vatikan)	Neuseeland	Tansania, Vereinigte Republik
Australien	Honduras	Nicaragua	Timor-Leste
Bahamas	Iran, Islamische Rep.	Niederlande	Togo
Belarus (P)	Irland	Niger	Trinidad und Tobago
Belgien	Island	Nigeria	Tschad
Belize	Israel	Norwegen	Tschechische Republik
Benin	Italien	Österreich	Tunesien
Bolivien	Jamaika	Panama	Türkei *
Bosnien und Herzegowina	Japan	Papua-Neuguinea	Turkmenistan
Botsuana	Jemen	Paraguay	Tuvalu
Brasilien	Kambodscha	Peru	Ukraine
Bulgarien	Kamerun	Philippinen	Uganda
Burkina Faso	Kanada	Polen	Ungarn *
Burundi	Kap Verde (P)	Portugal	Uruguay
Chile	Kasachstan	Ruanda	Venezuela (P)
China	Kenia	Rumänien	Vereinigte Staaten von Amerika (P)
Costa Rica	Kirgisistan	Russische Föderation	Vereinigtes Königreich
Côte d'Ivoire	Kolumbien	Salomonen	Großbritannien und Nordirland
Dänemark	Kongo *	Sambia	Zentralafrikanische Republik
Deutschland	Dem. Rep Kongo	Samoa	Zypern
Dominica	Korea (Republik)	São Tomé und Príncipe	
Dominikanische Republik	Kroatien	Schweden	
Dschibuti	Lesotho	Schweiz	
Ecuador	Lettland	Senegal	
El Salvador	Liberia	Serbien und Montenegro	
Estland	Liechtenstein	Seychellen	
Fidschi	Litauen	Sierra Leone	
Finnland	Luxemburg	Simbabwe	
Frankreich	Madagaskar (K) *	Slowakei	
	Malawi	Slowenien	
	Mali		

Anhang

Paragraf 1

1. Der im Artikel 28 dieses Abkommens vorgesehene Reiseausweis hat dem anliegenden Muster zu entsprechen.
2. Der Ausweis ist in mindestens zwei Sprachen abzufassen, von denen eine englisch oder französisch ist.

Paragraf 2

Vorbehaltlich der Bestimmungen des Ausstellungslandes können die Kinder auf dem Ausweis eines der Elternteile, oder unter besonderen Umständen, eines anderen erwachsenen Flüchtlings aufgeführt werden.

Paragraf 3

Die für die Ausstellung des Ausweises zu erhebenden Gebühren dürfen den für die Ausstellung von nationalen Pässen geltenden Mindestsatz nicht überschreiten.

Paragraf 4

Soweit es sich nicht um besondere oder Ausnahmefälle handelt, wird der Ausweis für die größtmögliche Anzahl von Ländern ausgestellt.

Paragraf 5

Die Geltungsdauer des Ausweises beträgt je nach Wahl der ausstellenden Behörde ein oder zwei Jahre.

Paragraf 6

1. Zur Erneuerung oder Verlängerung der Geltungsdauer des Ausweises ist die ausstellende Behörde zuständig, solange der Inhaber sich rechtmäßig nicht in einem anderen Gebiet niedergelassen hat und rechtmäßig im Gebiet der genannten Behörde wohnhaft ist. Zur Ausstellung eines neuen Ausweises ist unter den gleichen Voraussetzungen die Behörde zuständig, die den früheren Ausweis ausgestellt hat.
2. Diplomatische oder konsularische Vertreter, die zu diesem Zweck besonders ermächtigt sind, haben das Recht, die Geltungsdauer der von ihren Regierungen ausgestellten Reiseausweise für eine Zeitdauer, die sechs Monate nicht überschreiten darf, zu verlängern.

3. Die vertragschließenden Staaten werden die Möglichkeit der Erneuerung oder Verlängerung der Geltungsdauer der Reiseausweise oder der Ausstellung neuer wohl wollend prüfen, wenn es sich um Flüchtlinge handelt, die sich nicht mehr rechtmäßig in ihrem Gebiet aufhalten und nicht in der Lage sind, von dem Lande, in dem sie rechtmäßig wohnhaft sind, einen Reiseausweis zu erhalten.

Paragraf 7

Die vertragschließenden Staaten werden die Gültigkeit der im Einklang mit den Bestimmungen des Artikels 28 dieses Abkommens ausgestellten Ausweise anerkennen.

Paragraf 8

Die zuständigen Behörden des Landes, in welches der Flüchtling sich zu begeben wünscht, werden, wenn sie zu seinem Aufenthalt bereit sind und ein Sichtvermerk erforderlich ist, einen Sichtvermerk auf seinem Ausweis anbringen.

Paragraf 9

1. Die vertragschließenden Staaten verpflichten sich, den Flüchtlingen, die den Sichtvermerk ihres endgültigen Bestimmungsgebietes erhalten haben, Durchreisesichtvermerke zu erteilen.
2. Die Erteilung dieses Sichtvermerks darf aus Gründen verweigert werden, die jedem Ausländer gegenüber zur Verweigerung eines Sichtvermerks berechtigen würden.

Paragraf 10

Die Gebühren für die Erteilung von Ausreise-, Einreise- oder Durchreisesichtvermerken dürfen den für ausländische Pässe geltenden Mindestsatz nicht überschreiten.

Paragraf 11

Wechselt ein Flüchtling seinen Wohnort oder lässt er sich rechtmäßig im Gebiet eines anderen vertragschließenden Staates nieder, so geht gemäß Artikel 28 die Verantwortung für die Ausstellung eines neuen Ausweises auf die zuständige Behörde desjenigen Gebietes über, bei welcher der Flüchtling seinen Antrag zu stellen berechtigt ist.

Paragraf 12

Die Behörde, die einen neuen Ausweis ausstellt, hat den alten Ausweis einzuziehen und an das Land zurückzusenden, das ihn ausgestellt hat, wenn in dem alten Ausweis ausdrücklich bestimmt ist, dass er an das Ausstellungsland zurückzusenden ist; im

anderen Fall wird die Behörde, die den neuen Ausweis ausstellt, den Alten einziehen und ihn vernichten.

Paragraf 13

1. Jeder der vertragschließenden Staaten verpflichtet sich, dem Inhaber eines Reiseausweises, der ihm vom Staat gemäß Artikel 28 dieses Abkommens ausgestellt wurde, die Rückkehr in sein Gebiet zu einem beliebigen Zeitpunkt während der Geltungsdauer des Ausweises zu gestatten.
2. Vorbehaltlich der Bestimmungen der vorstehenden Ziffer kann ein vertragschließender Staat verlangen, dass sich der Inhaber dieses Ausweises allen Formalitäten unterwirft, die für aus- oder einreisende Personen jeweils vorgeschrieben sind.
3. Die vertragschließenden Staaten behalten sich das Recht vor, in Ausnahmefällen oder in Fällen, in denen die Aufenthaltsgenehmigung des Flüchtlings für eine ausdrücklich bestimmte Zeitdauer gültig ist, zum Zeitpunkt der Ausstellung des Ausweises den Zeitabschnitt zu beschränken, während dessen der Flüchtling zurückkehren darf; diese Zeit darf jedoch nicht weniger als drei Monate betragen.

Paragraf 14

Unter alleinigem Vorbehalt der Bestimmungen des Paragrafen 13 berühren die Bestimmungen des Anhangs in keiner Weise die Gesetze und Vorschriften, die in den Gebieten der vertragschließenden Staaten die Voraussetzungen für die Aufnahme, Durchreise, den Aufenthalt, die Niederlassung und Ausreise regeln.

Paragraf 15

Die Ausstellung des Ausweises und die darin angebrachten Vermerke bestimmen und berühren nicht die Rechtsstellung des Inhabers, insbesondere nicht seine Staatsangehörigkeit.

Paragraf 16

Die Ausstellung des Ausweises gibt dem Inhaber keinen Anspruch auf den Schutz der diplomatischen und konsularischen Vertreter des Ausstellungslandes und verleiht diesen Vertretern kein Schutzrecht.

Anlage

Muster-Reiseausweis

Der Ausweis hat die Form eines Heftes (etwa 15x10cm).

Es wird empfohlen, ihn so zu bedrucken, dass Rasuren oder Veränderungen durch chemische oder andere Mittel leicht zu erkennen sind und dass die Worte "Abkommen vom 28. Juli 1951" in fortlaufender Wiederholung auf jede Seite in der Sprache des ausstellenden Landes gedruckt werden.

(Umschlag des Heftes)
REISEAUSWEIS
(Abkommen vom 28. Juli 1951)

Nr. _____

(1)
REISEAUSWEIS
(Abkommen vom 28. Juli 1951)

Dieser Ausweis wird ungültig am, wenn er nicht verlängert wird.

Name

Vorname(n)

begleitet von Kind(ern).

1. Dieser Ausweis wird lediglich zu dem Zweck ausgestellt, dem Inhaber als Reiseausweis anstelle eines nationalen Reisepasses zu dienen. Er stellt keine Entscheidung über die Staatsangehörigkeit des Inhabers dar und berührt diese nicht.
2. Es ist dem Inhaber gestattet, nach (Angabe des Landes, dessen Behörden den Ausweis ausstellen) bis zum zurückzukehren, es sei denn, dass nachstehend ein späterer Zeitpunkt genannt ist. (Der Zeitraum, innerhalb dessen es dem Inhaber gestattet ist, zurückzukehren, darf nicht weniger als drei Monate betragen.)
3. Lässt sich der Inhaber in einem anderen Lande als demjenigen nieder, das den Ausweis ausgestellt hat, so hat der Inhaber, wenn er eine neue Reise antreten will, bei den zuständigen Behörden seines Aufenthaltslandes einen neuen Ausweis zu beantragen. (Der frühere Ausweis ist der Behörde, die den neuen Ausweis ausstellt, zwecks Rücksendung an die Behörde, die ihn ausgestellt hat, zu übergeben.)^{*)}

(Dieser Ausweis enthält ... Seiten ohne Umschlag.)

*) Dieser in Klammern gesetzte Satz kann von Regierungen, die dies wünschen, eingefügt werden.

(2)

Geburtsort und -datum
Beruf
Gegenwärtiger Wohnort
*) Mädchenname und Vorname(n) der Ehefrau
*) Name und Vorname(n) des Ehemannes

Beschreibung

Größe
Haarfarbe
Farbe der Augen
Nase
Gesichtsform
Hautfarbe
Besondere Kennzeichen

*) Nicht Zutreffendes streichen.

Kinder,
die den Inhaber des Ausweises begleiten

Name	Vorname(n)	Geburtsort u. -datum	Geschlecht
.....
.....
.....
.....

(Dieser Ausweis enthält ... Seiten ohne Umschlag.)

(3)

Lichtbild des Inhabers
und Stempel der ausstellenden Behörde

Fingerabdrücke des Inhabers (falls erforderlich)

Unterschrift des Inhabers

.....

(Dieser Ausweis enthält ... Seiten ohne Umschlag.)

(4)

1. Dieser Ausweis gilt für folgende Länder:

.....
.....
.....

2. Urkunde oder Urkunden, aufgrund derer dieser Ausweis ausgestellt wird:

.....
.....
.....

Ausgestellt in:

Datum:

Unterschrift und Stempel der
ausstellenden Behörde

Gebühr bezahlt:

(Dieser Ausweis enthält ... Seiten ohne Umschlag.)

(5)

Verlängerung oder Erneuerung
der Gültigkeit

Gebühr bezahlt: von
bis

Geschehen zu: Datum:

Unterschrift und Stempel der
Behörde, die die Gültigkeit
verlängert oder erneuert.

Verlängerung oder Erneuerung
der Gültigkeit

Gebühr bezahlt: von
bis

Geschehen zu: Datum:

Unterschrift und Stempel der
Behörde, die die Gültigkeit
verlängert oder erneuert.

(Dieser Ausweis enthält ... Seiten ohne Umschlag.)

(6)

Verlängerung oder Erneuerung
der Gültigkeit

Gebühr bezahlt: von
bis

Geschehen zu: Datum:

Unterschrift und Stempel der
Behörde, die die Gültigkeit
verlängert oder erneuert.

Verlängerung oder Erneuerung
der Gültigkeit

Gebühr bezahlt: von
bis

Geschehen zu: Datum:

Unterschrift und Stempel der
Behörde, die die Gültigkeit
verlängert oder erneuert.

(Dieser Ausweis enthält ... Seiten ohne Umschlag.)

(7-32)

Sichtvermerke

Der Name des Inhabers des Ausweises muss auf jedem Sichtvermerk wiederholt werden.

(Dieser Ausweis enthält ... Seiten ohne Umschlag.)

<p style="text-align: center;">Protokoll über die Rechtsstellung der Flüchtlinge vom 31. Januar 1967</p>

Die Vertragsstaaten dieses Protokolls,

In der Erwägung, dass das am 28. Juli 1951 in Genf beschlossene Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge (im Folgenden als das Abkommen bezeichnet) nur auf Personen Anwendung findet, die infolge von vor dem 1. Januar 1951 eingetretenen Ereignissen Flüchtlinge geworden sind,

In der Erwägung, dass seit Annahme des Abkommens neue Kategorien von Flüchtlingen entstanden sind und dass die betreffenden Flüchtlinge daher möglicherweise nicht unter das Abkommen fallen,

In der Erwägung, dass es wünschenswert ist, allen Flüchtlingen im Sinne des Abkommens unabhängig von dem Stichtag des 1. Januar 1951 die gleiche Rechtsstellung zu gewähren -

sind wie folgt übereingekommen:

Artikel 1

Allgemeine Bestimmung

1. Die Vertragsstaaten dieses Protokolls verpflichten sich, die Artikel 2 bis 34 des Abkommens auf Flüchtlinge im Sinne der nachstehenden Begriffsbestimmung anzuwenden.
2. Außer für die Anwendung des Absatzes 3 dieses Artikels bezeichnet der Ausdruck "Flüchtling" im Sinne dieses Protokolls jede unter die Begriffsbestimmung des Artikels 1 des Abkommens fallende Person, als seien die Worte "infolge von Ereignissen, die vor dem 1. Januar 1951 eingetreten sind, und ..." sowie die Worte "... infolge solcher Ereignisse" in Artikel 1 Abschnitt A Absatz 2 nicht enthalten.
3. Dieses Protokoll wird von seinen Vertragsstaaten ohne jede geografische Begrenzung angewendet; jedoch finden die bereits nach Artikel 1 Abschnitt B Absatz 1 Buchstabe a) des Abkommens abgegebenen Erklärungen von Staaten, die schon Vertragsstaaten des Abkommens sind, auch aufgrund dieses Protokolls Anwendung, sofern nicht die Verpflichtungen des betreffenden Staates nach Artikel 1 Abschnitt B Absatz 2 des Abkommens erweitert worden ist.

Artikel 2

Zusammenarbeit der staatlichen Behörden mit den Vereinten Nationen

1. Die Vertragsstaaten dieses Protokolls verpflichten sich zur Zusammenarbeit mit dem Amt des Hohen Flüchtlingskommissars der Vereinten Nationen oder jeder ihm etwa nachfolgenden anderen Stelle der Vereinten Nationen bei der Ausübung ihrer Befugnisse, insbesondere zur Erleichterung ihrer Aufgabe, die Anwendung des Protokolls zu überwachen.
2. Um es dem Amt des Hohen Kommissars oder jeder ihm etwa nachfolgenden anderen Stelle der Vereinten Nationen zu ermöglichen, den zuständigen Organen der Vereinten Nationen Berichte vorzulegen, verpflichten sich die Vertragsstaaten dieses Protokolls, ihnen in geeigneter Form die erbetenen Auskünfte und statistischen Angaben zu liefern über
 - a) die Lage der Flüchtlinge,
 - b) die Durchführung dieses Protokolls,
 - c) die Gesetze, Verordnungen und Verwaltungsvorschriften, die in Bezug auf Flüchtlinge jetzt in Kraft sind oder künftig in Kraft sein werden.

Artikel 3

Auskünfte über innerstaatliche Rechtsvorschriften

Die Vertragsstaaten dieses Protokolls teilen dem Generalsekretär der Vereinten Nationen den Wortlaut der Gesetze und sonstigen Rechtsvorschriften mit, die sie gegebenenfalls erlassen werden, um die Anwendung dieses Protokolls sicherzustellen.

Artikel 4

Beilegung von Streitigkeiten

Jede Streitigkeit zwischen Vertragsstaaten dieses Protokolls über dessen Auslegung oder Anwendung, die nicht auf andere Weise beigelegt werden kann, wird auf Antrag einer der Streitparteien dem Internationalen Gerichtshof unterbreitet.

Artikel 5

Beitritt

Dieses Protokoll liegt für alle Vertragsstaaten des Abkommens und jeden anderen Mitgliedstaat der Vereinten Nationen oder einer ihrer Sonderorganisationen sowie für jeden Staat zum Beitritt auf, der von der Vollversammlung eingeladen wurde, dem Protokoll beizutreten. Der Beitritt erfolgt durch Hinterlegung einer Beitrittsurkunde beim Generalsekretär der Vereinten Nationen.

Artikel 6

Bundesstaatsklausel

Für Bundes- oder Nichteinheitsstaaten gelten folgende Bestimmungen:

- a) Soweit für bestimmte Artikel des Abkommens, die nach Artikel I Absatz 1 dieses Protokolls anzuwenden sind, der Bund die Gesetzgebungszuständigkeit besitzt, hat die Bundesregierung die gleichen Verpflichtungen wie die Vertragsstaaten, die nicht Bundesstaaten sind;
- b) Soweit für bestimmte Artikel des Abkommens, die nach Artikel I Absatz 1 dieses Protokolls anzuwenden sind, die einzelnen Länder, Provinzen oder Kantone, die Gesetzgebungszuständigkeiten besitzen, ohne nach der Verfassungsordnung des Bundes zum Erlass von Rechtsvorschriften verpflichtet zu sein, bringt die Bundesregierung diese Artikel den zuständigen Stellen der einzelnen Länder, Provinzen oder Kantone so bald wie möglich befürwortend zur Kenntnis;
- c) Richtet ein Vertragsstaat dieses Protokolls über den Generalsekretär der Vereinten Nationen eine Anfrage hinsichtlich des Rechts und der Praxis des Bundes und seiner Glieder in Bezug auf einzelne Bestimmungen des Abkommens, die nach Artikel I Absatz 1 des Protokolls anzuwenden sind, an einen Bundesstaat, der Vertragsstaat des Protokolls ist, so legt dieser eine Darstellung vor, aus der ersichtlich ist, inwieweit diese Bestimmungen durch den Erlass von Rechtsvorschriften oder durch sonstige Maßnahmen wirksam geworden sind.

Artikel 7

Vorbehalte und Erklärungen

- 1. Im Zeitpunkt seines Beitritts kann jeder Staat zu Artikel IV dieses Protokolls und zur Anwendung jeder Bestimmung des Abkommens - mit Ausnahme der Artikel 1, 3, 4, 16 Absatz 1 und 33 - nach Artikel I des Protokolls Vorbehalte machen, jedoch unter der Voraussetzung, dass im Falle eines Vertragsstaates des Abkommens die nach dem vorliegenden Artikel gemachten Vorbehalte sich nicht auf Flüchtlinge erstrecken, für die das Abkommen gilt.
- 2. Die von Vertragsstaaten des Abkommens nach dessen Artikel 42 gemachten Vorbehalte finden, sofern sie nicht zurückgezogen werden, hinsichtlich ihrer Verpflichtungen aus diesem Protokoll Anwendung.
- 3. Jeder Staat, der einen Vorbehalt nach Absatz 1 dieses Artikels macht, kann ihn jederzeit durch eine an den Generalsekretär der Vereinten Nationen gerichtete diesbezügliche Mitteilung zurückziehen.
- 4. Erklärungen, die ein diesem Protokoll beitretender Vertragsstaat des Abkommens nach dessen Artikel 40 Absätze 1 und 2 abgibt, gelten auch in Bezug auf das Protokoll, sofern nicht der betreffende Vertragsstaat bei seinem Beitritt eine gegenteilige Notifikation an den Generalsekretär der Vereinten Nationen richtet.

Artikel 40 Absätze 2 und 3 und Artikel 44 Absatz 3 des Abkommens gelten entsprechend für dieses Protokoll.

Artikel 8

In-Kraft-Treten

1. Dieses Protokoll tritt am Tage der Hinterlegung der sechsten Beitrittsurkunde in Kraft.
2. Für jeden Staat, der dem Protokoll nach Hinterlegung der sechsten Beitrittsurkunde beitrifft, tritt es an dem Tage in Kraft, und dem der betreffende Staat seine Beitrittsurkunde hinterlegt.

Artikel 9

Kündigung

1. Jeder Vertragsstaat dieses Protokolls kann es jederzeit durch eine an den Generalsekretär der Vereinten Nationen gerichtete Notifikation kündigen.
2. Die Kündigung wird für den betreffenden Vertragsstaat ein Jahr nach dem Tage wirksam, an dem sie dem Generalsekretär der Vereinten Nationen zugegangen ist.

Artikel 10

Notifikation durch den Generalsekretär der Vereinten Nationen

Der Generalsekretär der Vereinten Nationen notifiziert allen in Artikel V bezeichneten Staaten den Zeitpunkt des In-Kraft-Tretens dieses Protokolls, des Beitritts sowie der Hinterlegung und Zurücknahme von Vorbehalten zu demselben, der Kündigung sowie der darauf bezüglichen Erklärungen und Notifikationen.

Artikel 11

Hinterlegung des Protokolls im Archiv des Sekretariats der Vereinten Nationen

Eine Ausfertigung dieses Protokolls, dessen chinesischer, englischer, französischer, russischer und spanischer Wortlaut gleichermaßen verbindlich ist, wird nach Unterzeichnung durch den Präsidenten der Vollversammlung und dem Generalsekretär der Vereinten Nationen im Archiv des Sekretariats der Vereinten Nationen hinterlegt. Der Generalsekretär übermittelt allen Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen und den anderen in Artikel V bezeichneten Staaten beglaubigte Abschriften.

Gemäß Artikel 11 des Protokolls haben wir dasselbe am einunddreißigsten Januar Neunzehnhundertsiebenundsechzig unterschrieben.

R. Pazhwak, Präsident der Vollversammlung der Vereinten Nationen
U Thant, Generalsekretär der Vereinten Nationen



**Der Hohe Flüchtlingskommissar
der Vereinten Nationen (UNHCR)**
Amt des Vertreters in der Bundesrepublik Deutschland
Wallstraße 9-13
10179 Berlin

Telefon: +49 (0) 30 / 20 22 02-26
Telefax: +49 (0) 30 / 20 22 02-23

E-Mail: gfrbe@unhcr.ch

Internet: www.unhcr.de

Das »Dublin-Verfahren«

Hintergrund, Ablauf, Fallbeispiele, weiterführende Informationen

DIE BASISINFORMATIONEN

Die »Basisinformationen für die Beratungspraxis« werden in loser Folge der Zeitschrift **Asylmagazin** beigelegt und auf der Internetseite www.asyl.net zur Verfügung gestellt.

Die Basisinformationen erheben keinen Anspruch auf Vollständigkeit und sie ersetzen selbstverständlich keine qualifizierte Beratung. Sie sollen einen Überblick zum jeweiligen Thema bieten und sind besonders auch für Personen gedacht, die keine Fachleute auf dem Gebiet des Flüchtlings- und Migrationsrechts sind. Erfahrene Praktikerinnen und Praktiker können sie als Informationsmaterial einsetzen.

Inhalt

1. Was ist das »Dublin-Verfahren«?
2. Das Dublin-Verfahren in Deutschland
3. Wie geht es nach dem Dublin-Verfahren weiter?
4. Weiterführende Hinweise und Informationen

1

Was ist das »Dublin-Verfahren«?

Das Dublin-Verfahren ist ein Element des sogenannten Gemeinsamen Europäischen Asylsystems. Es ist der Teil des Asylverfahrens, in dem geprüft wird, welcher europäische Staat für einen Asylantrag zuständig ist. Bei einem Asylantrag handelt es sich im europäischen Kontext um einen Antrag auf »internationalen Schutz«, der sowohl den Flüchtlingsschutz

als auch den subsidiären Schutz umfasst (siehe hierzu die Basisinformationen Nr. 1). In Deutschland ist das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) zuständig für die Prüfung von Anträgen auf internationalen Schutz sowie für das Dublin-Verfahren.

Das Dublin-Verfahren wird aktuell durch die europäische **»Dublin-III-Verordnung«** (EU-Verordnung Nr. 640/2013 vom 26. Juni 2013) geregelt, die das frühere Dubliner Übereinkommen und die Dublin-II-Verordnung ersetzt. Neben den 28 Staaten der Europäischen Union wenden die Schweiz, Norwegen, Liechtenstein und Island die Verordnung an. Insgesamt gibt es also 32 »Dublin-Staaten«. Geregelt ist allein die Zuständigkeit für das jeweilige Verfahren und nicht, ob oder wie Asylsuchende innerhalb Europas »verteilt« werden sollen.

Die Dublin-III-Verordnung soll sicherstellen, dass jeder Antrag auf internationalen Schutz im Gebiet der Dublin-Staaten geprüft wird. Dabei soll die **Prüfung immer nur durch einen Staat** erfolgen. Die Verordnung enthält die Kriterien, nach denen der zuständige Staat bestimmt wird. Asylsuchende sollen sich grundsätzlich in dem für sie zuständigen Staat aufhalten und können auch dorthin abgeschoben werden, wenn sie ihn verlassen haben. Eine solche Abschiebung in einen anderen europäischen Staat wird als »Überstellung« bezeichnet, um sie von der Abschiebung in das Herkunftsland abzugrenzen.

Die Dublin-Verordnung ist auf Personen anwendbar,

- die in einem Dublin-Staat einen Asylantrag stellen, oder
- die einen Dublin-Staat während eines laufenden Asylverfahrens verlassen haben, oder
- deren Asylantrag in einem anderen Dublin-Staat abgelehnt wurde, oder
- die ihren Asylantrag in einem anderen Dublin-Staat zurückgenommen haben.

Die Dublin-Verordnung ist nicht zu verwechseln mit der sogenannten »Sichere-Drittstaaten-Regelung«, die im deutschen Recht verankert ist. Dieser Regelung zufolge kann Deutschland Asylsuchende und andere Personen, die ohne gültige Papiere aus einem EU-Staat, aus Norwegen oder aus der Schweiz nach Deutschland eingereist sind, in diese Länder »zurückführen«. Diese Regelung wird aber durch die europäische Dublin-Verordnung »überlagert«. Daher findet die deutsche Drittstaatenregelung keine Anwendung auf Personen, für die die Dublin-III-Verordnung gilt.

Hinweis: Umgekehrt findet die Dublin-III-Verordnung – jedenfalls nach Auffassung der meisten Fachleute – keine Anwendung auf Personen, deren Antrag in einem anderen Dublin-Staat bereits zu einem Schutzstatus geführt hat (sogenannte **Anerkannte**). Es fehlt bisher weitgehend an internationalen Regelungen dafür, wie mit Anerkannten umzugehen ist, falls sie in ein anderes europäisches Land weiterziehen. Sie dürfen innerhalb der EU zwar bis zu 90 Tage visumsfrei reisen, sich aber nicht dauerhaft in einem beliebigen Staat niederlassen. Stellen diese Personen in Deutschland dennoch einen Asylantrag oder werden aufgegriffen, kann bei ihnen die deutsche Drittstaatenregelung zur Anwendung kommen und sie müssen in den »sicheren Drittstaat« zurückkehren.

2

Das Dublin-Verfahren in Deutschland

2.1 Die Zuständigkeitsprüfung nach der Dublin-III-Verordnung

Stellt eine Person einen Asylantrag, werden die Fluchtgründe nur geprüft, wenn Deutschland für das Verfahren zuständig ist. Gibt es Anhaltspunkte dafür, dass ein anderer Staat das Asylverfahren durchführen muss, leitet das BAMF zunächst das Dublin-Verfahren ein. Dies kann zu jedem Zeitpunkt bis zur abschließenden Entscheidung über den Asylantrag geschehen.

Darüber hinaus ist es auch möglich, dass ein Dublin-Verfahren eingeleitet wird, wenn eine Person in Deutschland ohne gültige Papiere aufgegriffen wird und die Behörden feststellen, dass sie in einem anderen Dublin-Staat bereits Asyl beantragt hat.

Über die Einleitung des Dublin-Verfahrens und über ihre Rechte muss die betroffene Person schriftlich informiert werden.

Die Zuständigkeitsprüfung erfolgt dann in folgenden Schritten:

Schritt 1 – Prüfung der Zuständigkeitskriterien der Dublin-III-Verordnung in festgelegter Reihenfolge (Art. 7 bis 15 der Verordnung):

- Handelt es sich um unbegleitete Minderjährige? (Hier ist normalerweise der Staat zuständig, in dem der Minderjährige sich aufhält, oder der Staat, in dem sich Familienmitglieder aufhalten.)
- Gibt es Familienangehörige in Deutschland oder in einem anderen Dublin-Staat? (Recht auf Familieneinheit für Ehe-/Lebenspartner und minderjährige Kinder und ihre Eltern.)
- Ist ein Dublin-Staat zuständig, weil er einen Aufenthaltstitel oder ein Visum ausgestellt hat?
- Ist ein Dublin-Staat zuständig, weil die Person über sein Territorium irregulär eingereist ist oder weil sich die Person mehr als fünf Monate in diesem Staat aufgehalten hat?
- Ist ein Dublin-Staat zuständig, weil der Asylantrag im Transitbereich eines Flughafens auf seinem Territorium gestellt wurde?
- Ist der Staat zuständig, in dem sich die Person aufhält, weil sie ohne Visum einreisen durfte?

Lässt sich die Zuständigkeit anhand dieser Kriterien nicht feststellen, so ist der erste Dublin-Staat, in dem ein Asylantrag gestellt wurde, zuständig für dessen Prüfung.

Der **Minderjährigenschutz** und das Prinzip der **Familieneinheit** sind vorrangige Kriterien. Erst danach kommt das sogenannte **Verantwortungs- bzw. Verursacherprinzip** zur Geltung. Dieses besagt, dass immer der Staat für das Asylverfahren zuständig ist, der die Einreise der asylsuchenden Person in das Gebiet der Mitgliedstaaten ermöglicht bzw. nicht verhindert hat.

HINWEIS FÜR DIE PRAXIS

Deutschland ist für das Asylverfahren in der Regel **nicht zuständig**, wenn eine Person

- mit einem Visum eingereist ist, das ein anderer Dublin-Staat ausgestellt hat;
- irregulär über einen anderen Dublin-Staat nach Deutschland eingereist ist;
- bereits in einem anderen Dublin-Staat einen Asylantrag gestellt hat.

Hinweise auf die Zuständigkeit eines anderen Staates ergeben sich insbesondere durch die folgenden Umstände:

- Abgleich der Fingerabdrücke mit den Daten der Eurodac-Datenbank (Datenbank zur europaweiten Speicherung von Fingerabdrücken),
- Abgleich mit dem europäischen Visa-Informationssystem (VIS),
- Unterlagen, die vorgelegt werden müssen (Fahrkarten, Pässe, Tickets),
- Angaben der Asylsuchenden.

Schritt 2 – Greift eine Ausnahmeregelung nach der Verordnung (Artikel 16 und Artikel 17 Absatz 2) oder übernimmt Deutschland die Zuständigkeit für das Verfahren aus anderen Gründen? (Siehe hierzu Abschnitt 2.7.) Gibt es sonstige Gründe, die gegen eine Überstellung in den zuständigen Staat sprechen (so genannte Abschiebungsverbote, z. B. Krankheit)?

Schritt 3 – Geht die Zuständigkeit auf Deutschland über, weil Fristen abgelaufen sind? (Siehe hierzu die Übersicht auf S. 6.)

FALLBEISPIEL:

Herr T. war ursprünglich als »Bootsflüchtling« in Italien angekommen. Dort wurden ihm Fingerabdrücke abgenommen und in der Eurodac-Datenbank gespeichert. Er war für kurze Zeit in einem Heim unterbracht, wurde dann aber obdachlos. Er flieht weiter nach Deutschland und stellt hier einen Asylantrag. Seine Fingerabdrücke werden mit den Daten der Eurodac-Datenbank abgeglichen. Es wird festgestellt, dass er über Italien in die EU gelangt ist. Deutschland geht daher davon aus, dass Italien für das Verfahren zuständig ist. Ein Dublin-Verfahren wird eingeleitet. Herr T. wird schriftlich darüber informiert.

2.2 Rechte und Pflichten im Dublin-Verfahren

Im Dublin-Verfahren gelten bestimmte Rechte, Pflichten und Garantien, insbesondere sind die folgenden zu nennen:

- Recht auf Information (in einer verständlichen Sprache),
- Recht auf Akteneinsicht,
- Recht auf ein persönliches Gespräch (zeitnah, jedenfalls vor der Überstellungsent-

scheidung; in einer verständlichen Sprache, normalerweise also mit Dolmetscher),

- Besondere Garantien für unbegleitete Minderjährige: U. a. Bestellung eines qualifizierten Vertreters,
- Kindeswohl als vorrangige Erwägung,
- Keine Anordnung von Haft, nur weil ein Dublin-Verfahren läuft,
- Pflicht zur Mitteilung der Anschrift an das BAMF.

Das persönliche Gespräch im Dublin-Verfahren sollte unbedingt dazu genutzt werden, alle Gründe geltend zu machen, die gegen eine Überstellung in den anderen Staat sprechen (z. B. Minderjährigkeit, Familienangehörige, Krankheit, Schwangerschaft o. Ä.). Das BAMF muss nicht nur die Zuständigkeit prüfen, sondern auch alle Gründe, die gegen eine Überstellung sprechen könnten.

2.3 Übernahmeersuchen

Sobald die Zuständigkeit eines anderen Staates festgestellt wurde, keine Ausnahmen greifen und keine Abschiebungsverbote vorliegen, richtet Deutschland ein Übernahmeersuchen an diesen Staat. Dabei handelt es sich entweder um ein Aufnahmeersuchen oder um ein Wiederaufnahmeersuchen, je nachdem, ob die zu überstellende Person bereits in dem betreffenden Mitgliedstaat einen Antrag auf internationalen Schutz gestellt hat (Wiederaufnahmeersuchen) oder nicht (Aufnahmeersuchen).

Deutschland muss das Übernahmeersuchen innerhalb einer bestimmten Frist stellen. Der ersuchte Staat muss ebenso innerhalb einer bestimmten Frist antworten. Die Fristen für das Ersuchen und die Antwort richten sich nach den Umständen des Einzelfalles. Wenn das Übernahmeersuchen nicht innerhalb der vorgesehenen Frist gestellt wird, wird Deutschland zuständig. Reagiert umgekehrt der ersuchte Staat nicht innerhalb der Frist, gilt die Zustimmung als erteilt und dieser Staat wird zuständig für das Verfahren. Diese Art des Übergangs der Zuständigkeit wird als Zustimmungsfiktion bezeichnet, weil die Zustimmung des ersuchten Staates unterstellt (fingiert) wird.

Sobald die Zustimmung (oder Zustimmungsfiktion) vorliegt, hat Deutschland in der Regel sechs Monate Zeit für die Überstellung der Person in den anderen Dublin-Staat. Wird diese Frist nicht eingehalten, geht die Zuständigkeit auf Deutschland über. **Achtung:** Entzieht sich die Person der Überstellung, gilt sie als »untergetaucht« bzw. »flüchtig«. In diesem Fall kann

sich die Frist zur Überstellung auf insgesamt 18 Monate verlängern.

HINWEIS FÜR DIE PRAXIS

Im Dublin-Verfahren gelten bestimmte Fristen für das Übernahmeersuchen, die Antwort auf das Ersuchen und die Überstellung in einen anderen Dublin-Staat. Versäumt ein Staat eine Frist, wird er in der Regel für das Asylverfahren zuständig (siehe hierzu die Übersicht auf S.6). Informationen über die jeweiligen Verfahrensschritte finden sich in der BAMF-Akte.

2.4 Die Entscheidung: Der »Dublin-Bescheid«

FALLBEISPIEL (FORTSETZUNG):

Im Falle des Herrn T. hat Deutschland ein Ersuchen an Italien gestellt. Da Italien nicht innerhalb der vorgesehenen Frist reagiert hat, erklärt sich Deutschland für unzuständig und entscheidet über das Dublin-Verfahren. Herr T. erhält einen Dublin-Bescheid, in dem sein Asylantrag als »unzulässig« abgelehnt und die Abschiebung nach Italien angeordnet wird.

Liegt die Zustimmung (oder Zustimmungsfiktion) des anderen Dublin-Staates vor, entscheidet das BAMF wie folgt:

1. Der Asylantrag ist unzulässig.
2. Die Abschiebung [in den zuständigen Dublin-Staat] wird angeordnet.

Das Verfahren endet in Deutschland also mit einer formellen Entscheidung über die Unzulässigkeit des Asylantrags, ohne dass der Antrag inhaltlich im Hinblick auf die Fluchtgründe und einen eventuellen Schutzbedarf geprüft wurde.

Der »Dublin-Bescheid« wird der betroffenen Person direkt zugestellt. Gegen diesen Bescheid kann dann nur noch gerichtlich vorgegangen werden (siehe hierzu den nachfolgenden Abschnitt 2.5). Das BAMF leitet den Bescheid zudem an die jeweilige Ausländerbehörde weiter. Die Ausländerbehörde ist für den Vollzug der Überstellung zuständig.

2.5 Rechtsschutz gegen den Dublin-Bescheid

FALLBEISPIEL (FORTSETZUNG):

Herr T. wendet sich an das Verwaltungsgericht mit einer Klage und einem Eilantrag, um die Abschiebung nach Italien zu verhindern. Als Begründung gibt er an, dass ihm in Italien Obdachlosigkeit und damit menschenrechtswidrige Behandlung drohen. Bis zur Entscheidung über den Eilantrag darf Herr T. nicht abgeschoben werden. Weist das Gericht den Eilantrag ab, kann Herr T. jedoch nach Italien überstellt werden, auch wenn über die Klage noch nicht entschieden wurde.

Gegen den Dublin-Bescheid kann **Klage beim Verwaltungsgericht** erhoben werden. Da die Klage gegen die Entscheidung im Dublin-Verfahren keine aufschiebende Wirkung hat, stoppt sie nicht die Abschiebung – diese kann auch während des laufenden Klageverfahrens vollzogen werden. **Daher muss zusätzlich zur Klage Eilrechtsschutz beantragt werden.** Dies geschieht mit einem Antrag auf Anordnung der aufschiebenden Wirkung der Klage (Antrag nach § 80 Absatz 5 der Verwaltungsgerichtsordnung). Vor einer gerichtlichen Entscheidung im Eilverfahren ist eine Überstellung nicht zulässig (siehe § 34a Absatz 2 des Asylverfahrensgesetzes bzw. des neuen Asylgesetzes).

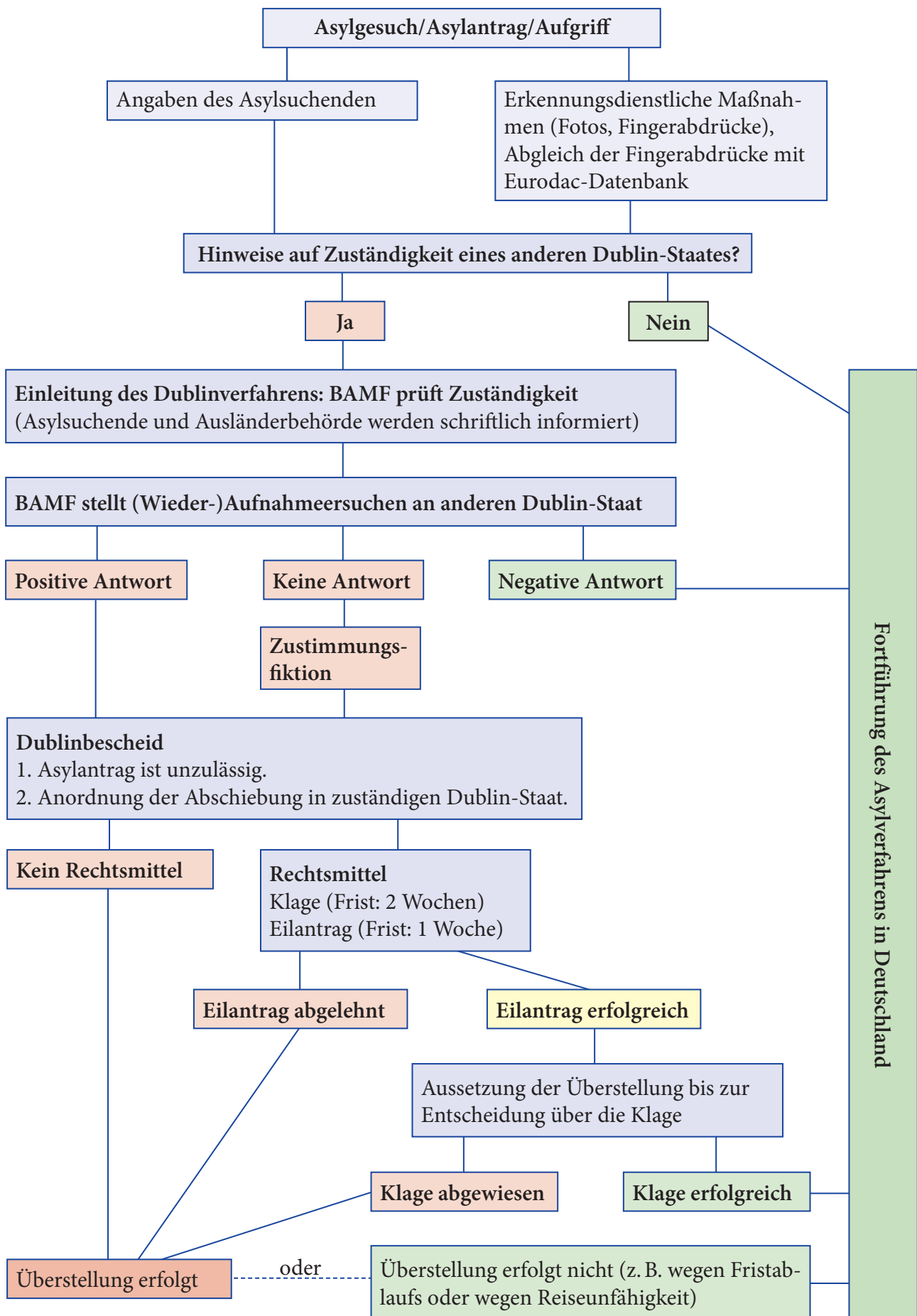
HINWEIS FÜR DIE PRAXIS

Es ist wichtig, die Rechtsbehelfsbelehrung am Ende des Bescheides genau zu lesen. In der Belehrung finden sich Hinweise zum möglichen Rechtsschutz, zu laufenden Fristen und die Anschrift des zuständigen Verwaltungsgerichts, an das sowohl die Klage als auch der Eilantrag zu richten sind.

Achtung: Rechtsschutz ist nicht immer im Sinne der Betroffenen, da dieser Auswirkungen auf den Lauf der Überstellungsfrist haben kann (siehe Exkurs auf S.6).

Aufgrund der Komplexität des Dublin-Verfahrens und der kurzen Fristen ist es ratsam, umgehend qualifizierten Rechtsrat einzuholen. Die Einschaltung einer Rechtsanwältin oder eines Rechtsanwalts mit Schwerpunkt im Asylrecht wird daher dringend empfohlen.

Das Dublin-Verfahren in Deutschland (vereinfacht)



Achtung: Die Frist für den Eilantrag beträgt nur eine Woche. Diese Frist beginnt mit der Zustellung des Bescheids zu laufen. Das Datum der Zustellung findet sich in der Regel auf dem gelben Umschlag, in dem der Bescheid zugestellt wurde. Für Verwirrung kann es sorgen, dass in der Rechtsmittelbelehrung, die im Bescheid enthalten ist, zugleich die Klagefrist von zwei Wochen erwähnt wird. Diese bezieht sich aber nur auf die Klage (die entweder gleichzeitig oder nach dem Eilantrag zusätzlich einzureichen ist), beim Eilantrag ist unbedingt die Frist von einer Woche zu beachten.

Der Eilantrag muss so begründet sein, dass das Gericht nur auf dieser Grundlage entscheiden kann. Er muss also alle wesentlichen Gründe enthalten, die gegen die Überstellung in den zuständigen Staat sprechen (wie z. B. Angaben zur Minderjährigkeit, zu familiären Bindungen, Krankheit, Schwangerschaft, Bedingungen in dem anderen Staat, individuelle Erfahrungen vor Ort). Ausführlichere Erläuterungen können dann noch in der Klagebegründung vorge-

nommen werden, die innerhalb von vier Wochen einzureichen ist.

EXKURS

Welche Auswirkung hat der Rechtsschutz auf den Lauf der Überstellungsfrist? Diese Frage ist höchst umstritten. Folgende Ansichten werden vertreten:

- Die Frist beginnt nach einer negativen Entscheidung über den Eilantrag erneut von Anfang an zu laufen.
- Die Frist beginnt bei negativer Entscheidung über die Klage erneut von Anfang an zu laufen.
- Die Frist wird während des Eilverfahrens sowie bei positiver Entscheidung über den Eilantrag gehemmt.

Übersicht: Fristen im Dublin-Verfahren

	Fristauslösendes Ereignis	Frist	Folgen bei Fristablauf
(Wieder-)Aufnahmesuchen von Deutschland	Eingang der Eurodac-Treffermeldung	2 Monate <i>bei Abschiebungshaft:</i> 1 Monat	Deutschland wird zuständig
	Asylantragstellung in Deutschland	3 Monate <i>bei Abschiebungshaft:</i> 1 Monat	
Antwort des ersuchten Dublin-Staats	Aufnahmeersuchen nach Eurodac-Treffermeldung oder Asylantragstellung	2 Monate <i>bei Dringlichkeit: 1 Monat</i> <i>bei Haft: 2 Wochen</i>	Zustimmungsfiktion: Ersuchter Dublin-Staat wird zuständig
	Wiederaufnahmeersuchen nach Eurodac-Treffermeldung	2 Wochen <i>bei Abschiebungshaft:</i> 2 Wochen	
	Wiederaufnahmeersuchen nach Asylantragstellung in Deutschland	1 Monat <i>bei Abschiebungshaft:</i> 2 Wochen	
Überstellung	Zustimmung oder Zustimmungsfiktion des anderen Dublin-Staates oder: endgültige Entscheidung über Rechtsbehelf (strittig!)	6 Monate <i>bei Straf- oder Untersuchungshaft: max. 12 Monate;</i> <i>bei »Untertauchen«:</i> <i>max. 18 Monate</i>	Deutschland wird zuständig

2.6 Überstellung

Wenn kein Rechtsschutz gegen den Bescheid eingelegt wurde, oder der Rechtsschutz erfolglos war, ist eine Überstellung in den zuständigen Staat grundsätzlich möglich. Die Dublin-III-Verordnung gibt auch für die Überstellung bestimmte Fristen vor, an die sich Deutschland halten muss (in der Regel sechs Monate ab Zustimmung oder Zustimmungsfiktion des anderen Dublin-Staats). Gelingt die Überstellung nicht in dem vorgeschriebenen Zeitraum, geht die Zuständigkeit für das Verfahren normalerweise auf Deutschland über.

2.7 Wann wird Deutschland zuständig?

Aufgrund seiner geographischen Lage ist Deutschland oftmals nicht für das Asylverfahren zuständig, weil bereits die Zuständigkeit eines anderen Staates vorliegt, über den die Person nach Deutschland gelangt ist. Selbst wenn zunächst kein Zuständigkeitskriterium für Deutschland greift, kann es im Laufe des Verfahrens aber noch zu einer Übernahme oder einem Übergang der Zuständigkeit auf Deutschland kommen. Dies kann beispielsweise der Fall sein, wenn eine Ausnahmeregelung greift (Beispiel: Abhängigkeit von der Unterstützung eines Familienmitglieds; andere humanitäre Gründe), oder wenn die Überstellungsfrist abgelaufen ist.

Daneben haben europäische Gerichte entschieden, dass keine Überstellung erfolgen darf, wenn im ursprünglich zuständigen Dublin-Staat für den Betroffenen die **Gefahr einer schwerwiegenden Menschenrechtsverletzung** besteht (beispielsweise in Form einer unmenschlichen oder erniedrigenden Behandlung im Sinne von Artikel 3 der Europäischen Menschenrechtskonvention). Eine solche Gefahr kann insbesondere vorliegen, wenn das Asylsystem des zuständigen Staates »**systemische Mängel**« aufweist, wenn der Staat also grundsätzlich nicht in der Lage ist, die Asylsuchenden angemessen zu versorgen und/oder ein faires Asylverfahren zu garantieren. Dieser Grundsatz wurde mittlerweile auch in die Dublin-Verordnung aufgenommen. Das Bestehen systemischer Mängel wird seit 2011 für Griechenland angenommen, weshalb keine Dublin-Überstellungen nach Griechenland mehr stattfinden.

Die Frage, ob in weiteren Dublin-Staaten systemische Mängel des Asylsystems vorliegen, ist umstritten. So haben zahlreiche Verwaltungsgerichte immer wieder systemische Mängel z.B. in Ungarn, Bulgarien oder Italien festgestellt und Überstellungen in diese Staaten

gestoppt. Andere Gerichte haben dem widersprochen, sodass sich bislang keine einheitliche Rechtsprechung herausgebildet hat.

Darüber hinaus kann die Gefahr einer unmenschlichen oder erniedrigenden Behandlung auch im **Einzelfall** bestehen (also unabhängig vom Vorliegen systemischer Mängel), etwa bei drohender Obdachlosigkeit besonders schutzbedürftiger Personen. Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte hat etwa im November 2014 entschieden, dass Familien mit kleinen Kindern nicht nach Italien überstellt werden dürfen, wenn die italienischen Behörden keine angemessene Unterbringung garantieren können.

Deutschland hat auch jederzeit die Möglichkeit, den sogenannten **Selbsteintritt** zu erklären und die Zuständigkeit für das Asylverfahren zu übernehmen (Artikel 17 Absatz 1 der Dublin-III-Verordnung). Zur Zeit werden etwa bei Familien mit Kindern, kranken Personen und weiteren »verletzlichen Gruppen« keine Überstellungen nach Malta durchgeführt.

Hinweis: Zum Zeitpunkt der Veröffentlichung dieser Basisinformationen werden für **syrische Staatsangehörige** in aller Regel keine Dublin-Verfahren durchgeführt, sofern die Identität der betroffenen Person feststeht und die Überstellung noch nicht eingeleitet wurde.

ÜBERBLICK

Deutschland wird für das Asylverfahren zuständig, wenn

- auf das Dublin-Verfahren verzichtet wird (derzeit grundsätzlich bei Syrern),
- ein Zuständigkeitskriterium greift
- eine Ausnahmeregelung greift (humanitäre Gründe etc.),
- wegen systemischer Mängel oder individueller Umstände schwere Menschenrechtsverletzungen im anderen Dublin-Staat drohen,
- Selbsteintritt erklärt wird (jederzeit möglich),
- die Überstellungsfrist abgelaufen ist.

3

Wie geht es nach dem Dublin-Verfahren weiter?

FALLBEISPIEL (FORTSETZUNG):

Das Verwaltungsgericht hat dem Eilantrag und der Klage von Herrn T. stattgegeben und der Dublin-Bescheid wurde aufgehoben. Herr T. hofft nun darauf, endlich seine Fluchtgründe vortragen zu können und in Deutschland einen Schutzstatus zu erhalten.

Liegt die Zuständigkeit für den Asylantrag bei Deutschland, wird das Asylverfahren hier fortgesetzt. Das bedeutet, dass das BAMF nun auch die Fluchtgründe prüfen müsste. Sofern noch nicht geschehen, müsste die betroffene Person einen Termin zur persönlichen Anhörung erhalten. **Aber Achtung:** Bei Asylsuchenden, die in einem anderen europäischen Staat bereits erfolglos Asyl beantragt haben, ist es möglich, dass ihr Antrag in Deutschland als »Zweit-antrag« gewertet wird. Dabei unterscheidet das BAMF zur Zeit danach, ob der Asylantrag in dem anderen Staat ohne inhaltliche Prüfung abgelehnt wurde (dann wird der Antrag in Deutschland als Erstantrag behandelt), oder ob eine inhaltliche Prüfung stattgefunden hat. Im letzteren Fall beruft sich das BAMF auf § 71a des Asylverfahrensgesetzes (bzw. des neuen Asylgesetzes). Demnach muss Deutschland nur dann ein weiteres Asylverfahren durchführen, wenn sich gegenüber dem ersten Asylantrag neue Umstände ergeben haben oder neue Beweismittel vorgebracht werden. In derartigen Fällen kommt es vor, dass das BAMF den Asylantrag unter Berufung auf diese Zweitantragsregelung weiterhin als »unzulässig« ansieht und auf die weitere Prüfung verzichtet. Ob diese Vorgehensweise des BAMF rechtmäßig ist, ist umstritten.

4

Weiterführende Hinweise und Informationen

4.1 Tabelle: Das Dublin-Verfahren in Zahlen

	2014	2015 (Stand Juli)
Dublin-Entscheidungen	23 413 (18,2 % aller Entscheidungen)	15 227 (11,2 % aller Entscheidungen)
(Wieder-)Aufnahmeersuchen	35 113	23 971
Überstellungen	4 772	1 905

(Quelle: BAMF)

4.2 Checkliste zum Dublin-Verfahren

- Handelt es sich um einen »Dublin«-Fall (Reiseweg, Abgrenzung zu »Anerkannten«)?
- Gibt es einen Dublin-Bescheid, wann erfolgte die Zustellung? Rechtsbehelfsbelehrung lesen!
- Rechtsschutzmöglichkeiten prüfen: Sind Klage und Eilantrag sinnvoll?
- Erstellen einer Zeitleiste: Einreise in die EU, Einleitung des Asylverfahrens im anderen Dublin-Staat, Ankunft und Asylantragstellung in Deutschland, Zustellung des Bescheids, Ablauf der Rechtsmittelfrist, Ablauf der Überstellungsfrist.
- Zusammenstellung der Gründe, die einer Überstellung entgegenstehen könnten.
- Aktuelle Anschrift notieren (wichtig: BAMF bei Änderungen informieren!)
- Einschaltung eines Rechtsanwalts/einer Rechtsanwältin?

LITERATUR

- Tilmann Schott-Mehring, Asylverfahren und Dublin III für die Grenzpolizei, Lübecker Medien Verlag, 2015
- Pro Asyl, Erste Hilfe gegen Dublin-Abschiebungen. Basiswissen und Tipps für die Einzelfallarbeit, 2015

IMPRESSUM

Basisinformationen für die Beratungspraxis Nr. 2: Das »Dublin-Verfahren«

Autorin: Pauline Endres de Oliveira

Herausgeber: Informationsverbund Asyl und Migration e. V., Greifswalder Straße 4, 10405 Berlin

Zuerst erschienen im Asylmagazin, Zeitschrift für Flüchtlings- und Migrationsrecht, 10/2015.

Stand: September 2015

Träger des Informationsverbunds Asyl und Migration:



Diakonie

PRO ASYL
DER EINZELFALL ZÄHLT.



in Kooperation mit:



10. § 11 Absatz 3 Satz 2 wird aufgehoben.
11. In § 12 Satz 2 werden die Wörter »des Antragstellers« durch die Wörter »der Antragstellerin oder des Antragstellers« ersetzt.
12. § 13 wird wie folgt geändert:
- a) Absatz 1 wird wie folgt geändert:
- aa) In Satz 2 wird das Wort »erziehungswissenschaftliche« durch das Wort »bildungswissenschaftliche« ersetzt.
- bb) Es wird folgender Satz angefügt:
- »§ 8 Satz 3 gilt entsprechend.«
- b) Absatz 2 wird wie folgt geändert:
- aa) In Satz 2 werden die Wörter »vom Teilnehmer« gestrichen.
- bb) In Satz 4 werden die Wörter »der Lehrgangsteilnehmer« gestrichen.
- c) In Absatz 3 werden die Wörter »vom Teilnehmer« gestrichen.
13. § 14 Absatz 1 Satz 2 wird aufgehoben.
14. § 15 wird wie folgt geändert:
- a) In Absatz 1 Satz 1 werden die Wörter »der Teilnehmer« durch die Wörter »die Teilnehmerin oder der Teilnehmer« ersetzt.
- b) In Absatz 2 Satz 1 werden nach dem Wort »Bewertung« die Wörter »durch Schule und Seminar« eingefügt.
15. In § 16 Satz 3 und 5 wird jeweils das Wort »Bewerber« durch die Wörter »Bewerberinnen und Bewerber« ersetzt.
16. In § 17 Satz 1 werden die Wörter »der Schweiz« durch die Wörter »in einem durch Abkommen gleichgestellten Staat« ersetzt.

Artikel 8

Änderung der Gebührenverordnung IntM

Der Anlage (Gebührenverzeichnis) der Gebührenverordnung IntM vom 29. Januar 2015 (GBl. S. 96, 98) wird folgende Nummer 8 angefügt:

- »8 Leistungen nach dem Gesetz gebührenfrei«
über Einheitliche Ansprechpartner
für das Land Baden-Württemberg .

Artikel 9

Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am Tag nach seiner Verkündung in Kraft.

Das vorstehende Gesetz wird hiermit ausgefertigt und ist zu verkünden.

STUTTGART, den 1. Dezember 2015

Die Regierung des Landes Baden-Württemberg:

KRETSCHMANN

DR. SCHMID	KREBS
FRIEDRICH	GALL
UNTERSTELLER	STOCH
BONDE	STICKELBERGER
BAUER	HERMANN
ALTPETER	DR. SPLETT
	ERLER

Gesetz zur Verbesserung von Chancengerechtigkeit und Teilhabe in Baden-Württemberg

Vom 1. Dezember 2015

Der Landtag hat am 25. November 2015 das folgende Gesetz beschlossen:

INHALTSÜBERSICHT

Artikel 1	Partizipations- und Integrationsgesetz für Baden-Württemberg (PartIntG BW)
Artikel 2	Änderung des Schulgesetzes für Baden-Württemberg
Artikel 3	Änderung des Landeshochschulgesetzes
Artikel 4	Änderung des Studierendenwerksgesetzes
Artikel 5	Änderung des Psychisch-Kranken-Hilfegesetzes
Artikel 6	Änderung des Justizvollzugsgesetzbuchs
Artikel 7	Änderung der Ausbildungs- und Prüfungsordnung für den mittleren Verwaltungsdienst
Artikel 8	Änderung der Ausbildungs- und Prüfungsordnung für den gehobenen Verwaltungsdienst
Artikel 9	Änderung der Ausbildungs- und Prüfungsordnung für den mittleren feuerwehrtechnischen Dienst
Artikel 10	Änderung der Ausbildungs- und Prüfungsordnung für den gehobenen feuerwehrtechnischen Dienst
Artikel 11	Änderung der Ausbildungs- und Prüfungsordnung für den höheren feuerwehrtechnischen Dienst
Artikel 12	Änderung der Ausbildungs- und Prüfungsordnung für amtliche Fachassistenten

- Artikel 13 Änderung der Verordnung des Kultusministeriums über die Ausbildung und Prüfung von Fachlehrkräften für musisch-technische Fächer an Pädagogischen Fachseminaren
- Artikel 14 Änderung der Verordnung des Kultusministeriums über die Ausbildung und Prüfung für die Laufbahnen des Fachlehrers und des Technischen Lehrers an Sonderschulen
- Artikel 15 Änderung der Jugend- und Heimerzieherverordnung
- Artikel 16 Änderung der Erziehverordnung
- Artikel 17 Änderung der Ausbildungs- und Prüfungsverordnung Arbeitserziehung
- Artikel 18 Änderung der Heilerziehungspflegeverordnung
- Artikel 19 Änderung der Ausbildungs- und Prüfungsverordnung Heilerziehungsassistenten
- Artikel 20 Änderung der Ausbildungs- und Prüfungsordnung für Lebensmittelkontrolleurinnen und Lebensmittelkontrolleure
- Artikel 21 Änderung der Ausbildungs- und Prüfungsordnung für den mittleren Gerichtsvollzieherdienst
- Artikel 22 Änderung der Ausbildungs- und Prüfungsordnung für den höheren bautechnischen Verwaltungsdienst
- Artikel 23 Änderung der Ausbildungs- und Prüfungsordnung Straßenmeisterdienst
- Artikel 24 Inkrafttreten

Artikel 1

Partizipations- und Integrationsgesetz für Baden-Württemberg (PartIntG BW)

INHALTSÜBERSICHT

- § 1 Geltungsbereich
- § 2 Ziele
- § 3 Grundsätze
- § 4 Begriffsbestimmung
- § 5 Aufgaben des Landes
- § 6 Interkulturelle Öffnung der Landesverwaltung
- § 7 Teilhabe von Menschen mit Migrationshintergrund in Gremien
- § 8 Dienst- oder Arbeitsfreistellung aus religiösen Gründen
- § 9 Landesbeirat für Integration
- § 10 Landesverband der kommunalen Migrantenvertretungen
- § 11 Integrationsausschüsse und Integrationsräte
- § 12 Integrationsausschuss
- § 13 Integrationsrat

- § 14 Integrationsbeauftragte
- § 15 Landesintegrationsbericht

§ 1

Geltungsbereich

(1) Dieses Gesetz gilt für die Behörden, Hochschulen und Gerichte des Landes sowie die Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts, die der alleinigen Aufsicht des Landes unterstehen. Für die Gerichte und Staatsanwaltschaften gilt dieses Gesetz nur, soweit sie in Verwaltungsangelegenheiten tätig werden. Auf die Bestellung und Tätigkeit der Notarinnen oder Notare und Notarassessorinnen oder Notarassessoren findet es keine Anwendung. Die Regelungen des § 8 gelten für alle innerhalb und außerhalb des öffentlichen Dienstes bestehenden Beschäftigungs- und Ausbildungsverhältnisse sowie alle öffentlich-rechtlichen Dienst- und Treueverhältnisse.

(2) Ziele und Grundsätze dieses Gesetzes sind beim Erlass von Regelungen zu berücksichtigen.

(3) Alle Einrichtungen im Geltungsbereich dieses Gesetzes sind verpflichtet, bei ihren Maßnahmen die Ziele zu fördern und die Grundsätze zu beachten, sofern abschließende bundesrechtliche Vorgaben nicht entgegenstehen.

§ 2

Ziele

Dieses Gesetz soll dazu beitragen, gleichberechtigte Teilhabe von Menschen mit und ohne Migrationshintergrund in allen Bereichen des gesellschaftlichen Lebens über soziale und ethnische Grenzen hinweg zu verwirklichen und auf diese Weise das friedliche Zusammenleben von Menschen aus unterschiedlichen Kulturen sowie den Zusammenhalt der Gesellschaft zu sichern.

§ 3

Grundsätze

(1) Bei Maßnahmen zur Erreichung der Ziele sind folgende Grundsätze zu beachten:

1. Integration ist ein gesamtgesellschaftlicher Prozess, dessen Gelingen von der Mitwirkung aller Menschen abhängt. Anerkennung und gegenseitiger Respekt aller Menschen unterschiedlicher Herkunft sowie Offenheit für andere Kulturen wirken integrationsfördernd.
2. Das Land sieht in der Vielfalt der Kulturen, Ethnien, Sprachen und Religionen eine Bereicherung und erkennt die sozialen, kulturellen und ökonomischen Potenziale und Leistungen der in Baden-Württemberg lebenden Menschen mit Migrationshintergrund an. Es

berücksichtigt die kulturellen Identitäten der hier lebenden Menschen.

3. Von allen hier lebenden Menschen wird neben der Einhaltung der Gesetze die Anerkennung der durch das Grundgesetz und die Landesverfassung geschützten gemeinsamen Grundwerte erwartet.
 4. Die Einbürgerung von Ausländerinnen oder Ausländern, die die Voraussetzungen hierfür erfüllen, liegt prinzipiell im Interesse des Landes.
 5. Art und Umfang der Teilhabemöglichkeiten und der Integrationsförderung richten sich nach dem persönlichen Bedarf der Menschen mit Migrationshintergrund und ihrem rechtlichen Status.
 6. Die Möglichkeit, sich auf Deutsch verständigen zu können, ist für das Gelingen der Integration von zentraler Bedeutung. Das eigene Engagement beim Spracherwerb ist dabei unerlässlich.
- (2) Subjektiv-öffentliche Rechte, insbesondere Ansprüche auf finanzielle Förderung, werden durch dieses Gesetz nicht begründet.

§ 4

Begriffsbestimmung

(1) Menschen mit Migrationshintergrund sind:

1. alle zugewanderten und nicht zugewanderten Ausländerinnen oder Ausländer,
2. alle nach 1955 auf das heutige Gebiet der Bundesrepublik Deutschland zugewanderten Deutschen und
3. alle Deutschen mit zumindest einem nach 1955 auf das heutige Gebiet der Bundesrepublik Deutschland zugewanderten Elternteil.

Die Regelungen dieses Gesetzes, die sich auf Menschen mit Migrationshintergrund beziehen, gelten für Deutsche mit zumindest einem nach 1955 auf das heutige Gebiet der Bundesrepublik Deutschland zugewanderten Großelternanteil entsprechend, soweit sie in einzelnen Bereichen des gesellschaftlichen Lebens aus integrations- oder migrationspezifischen Gründen noch nicht über gleiche Teilhabechancen verfügen.

(2) Beschäftigte im Sinn dieses Gesetzes sind die Beamtinnen oder Beamten, Richterinnen oder Richter sowie die Beschäftigten und Auszubildenden im öffentlichen Dienst. Beschäftigte im Sinn des § 8 sind auch die außerhalb des öffentlichen Dienstes beschäftigten Arbeitnehmerinnen oder Arbeitnehmer sowie Auszubildenden.

§ 5

Aufgaben des Landes

Aufgaben des Landes sind

1. Menschen mit Migrationshintergrund beim Erlernen der deutschen Sprache zu fördern,

2. integrationsfördernde Strukturen auf Landes- und kommunaler Ebene zu entwickeln und zu unterstützen und dabei insbesondere mit den kommunalen Landesverbänden, den kommunalen Integrationsbeauftragten und mit Migrantenorganisationen zusammenzuarbeiten,

3. die Entwicklung und Stärkung nachhaltiger Strukturen der Elternbeteiligung am Bildungsweg der Kinder und Jugendlichen mit Migrationshintergrund sowie die Zusammenarbeit der Eltern mit Akteuren und Einrichtungen im Bildungsbereich zu fördern,

4. Menschen mit Migrationshintergrund beim Zugang zu Ausbildung und Beschäftigung im Rahmen der geltenden Gesetze und des Grundgesetzes zu unterstützen,

5. die Stärkung des Zusammenlebens und des gesellschaftlichen Zusammenhalts zwischen allen im Land lebenden Menschen zu fördern,

6. Maßnahmen zu ergreifen zur Bekämpfung von

- a) Diskriminierung, Rassismus und anderen Formen gruppenbezogener Menschenfeindlichkeit; dies geschieht insbesondere durch Sensibilisierung der Bevölkerung für diese Themen und die Förderung der Arbeit von Vernetzungsstellen und Antidiskriminierungsnetzwerken,

- b) Zwangsverheiratungen und Gewalt im Namen der sogenannten Ehre; dies geschieht insbesondere durch Sensibilisierung der Bevölkerung für diese Themen, Förderung entsprechender Beratungsstellen für Betroffene und Eintreten für die Gleichberechtigung der Geschlechter,

7. Bildung für Akzeptanz und Toleranz von kultureller und ethnischer Vielfalt an Schulen und im frühkindlichen Bereich zu unterstützen,

8. das Integrationsgeschehen bundesweit zu beobachten und auf die integrationsfördernde Ausgestaltung von Gesetzen und Förderprogrammen auf Bundes- und europäischer Ebene hinzuwirken.

§ 6

Interkulturelle Öffnung der Landesverwaltung

(1) Das Land verfolgt die Ziele,

1. eine Verwaltungskultur, -struktur und Organisationsentwicklung zu etablieren, die der kulturellen Vielfalt Rechnung tragen und mit der Entwicklung angemessener Angebote, Kommunikationsformen und Verfahren einhergehen,

2. in der Landesverwaltung unter Beachtung des Vorangs der in Artikel 33 Absatz 2 des Grundgesetzes festgelegten Grundsätze einen Anteil von Beschäftigten mit Migrationshintergrund zu erreichen, der dem Anteil der Menschen mit Migrationshintergrund an der Gesamtzahl der Erwerbstätigen im Land entspricht,

3. einen Wissens- und Kompetenzerwerb beziehungsweise -zuwachs bei allen Beschäftigten zu erreichen mit dem Ziel, die Reflexions- und Kommunikationsfähigkeit im Umgang mit einer vielfältigen Gesellschaft zu fördern.

(2) Das Land

1. unterstützt die interkulturelle Öffnung der Gemeinden, der Landkreise und der Gesellschaft,
2. anerkennt, bewertet und fördert im Rahmen von Aus- und Fortbildungen interkulturelle Kompetenz als wichtige zusätzliche Qualifikation seiner Beschäftigten. Interkulturelle Kompetenz ist die Fähigkeit, die Anliegen von zugewanderten Menschen im Verwaltungshandeln zu berücksichtigen und in interkulturellen Begegnungssituationen angemessen zu kommunizieren.

§ 7

Teilhabe von Menschen mit Migrationshintergrund in Gremien

(1) Gremien, für die dem Land ein Berufungs- oder Vorschlagsrecht zusteht, sollen zu einem angemessenen Anteil mit Menschen mit Migrationshintergrund besetzt werden. Wird ein Gremium auf Benennung oder Vorschlag einer Stelle, die nicht zur unmittelbaren Landesverwaltung gehört, besetzt, ist auf einen angemessenen Anteil von Menschen mit Migrationshintergrund hinzuwirken.

(2) Die Regelungen des Absatzes 1 gelten nicht, soweit die Mitglieder in das Gremium gewählt werden sowie im Fall von Prüfungsausschüssen, von Ausschüssen der Selbstverwaltung der Wirtschaft und der Freien Berufe sowie von Überwachungsorganen von Unternehmen, die juristische Personen des Privat- oder des öffentlichen Rechts sind und an denen das Land beteiligt ist oder für die das Land die Gewährträgerschaft übernommen hat. Die Regelungen des Absatzes 1 gelten auch nicht im Fall von Gremien in Landesbetrieben nach § 26 der Landeshaushaltsordnung für Baden-Württemberg.

§ 8

Dienst- oder Arbeitsfreistellung aus religiösen Gründen

(1) An jeweils einem Tag der religiösen Feiertage Opferfest, Fest des Fastenbrechens und Aschura haben Beschäftigte islamischen Glaubens das Recht, zum Besuch des Gottesdienstes vom Dienst oder von der Arbeit fernzubleiben. Die Freistellung setzt voraus, dass der Besuch des Gottesdienstes außerhalb der Dienst- oder Arbeitszeit nicht möglich ist, keine dienstlichen oder betrieblichen Notwendigkeiten entgegenstehen und der Freistellungswunsch dem Dienstherrn oder der Arbeitgeberin oder dem Arbeitgeber rechtzeitig mitgeteilt wird. Der Dienstherr oder die Arbeitgeberin oder der Arbeitgeber entscheidet unter Berücksichtigung dienst-

licher oder betrieblicher Notwendigkeiten, ob die Freistellung stundenweise oder für die Dauer eines ganzen Arbeitstags erfolgt. Weitere Nachteile als ein etwaiger Entgeltausfall für versäumte Dienst- oder Arbeitszeit dürfen den Beschäftigten aus ihrem Fernbleiben nicht erwachsen.

(2) Für Beschäftigte alevitischen Glaubens gelten die Regelungen des Absatzes 1 an jeweils einem Tag der religiösen Feiertage Aschura, Hizir-Lokmasi und Nevruz entsprechend.

§ 9

Landesbeirat für Integration

(1) Der Landesbeirat für Integration berät und unterstützt die Landesregierung bei allen wesentlichen Fragen der Integrations- und Migrationspolitik. Zur Wahrnehmung dieser Aufgabe ist der Landesbeirat für Integration, soweit die spezifischen Belange von Menschen mit Migrationshintergrund betroffen sind, bei Vorhaben der Landesregierung frühzeitig zu beteiligen.

(2) Dem Landesbeirat gehören Vertreterinnen oder Vertreter aus Wissenschaft, Wirtschaft, Kirchen oder öffentlich-rechtlichen Religions- und Weltanschauungsgemeinschaften und Verbänden der Liga der freien Wohlfahrtspflege in Baden-Württemberg, Verwaltung und Gesellschaft an. Die Ministerin oder der Minister für Integration hat den Vorsitz.

(3) Die Mitglieder des Landesbeirats für Integration und ihre Stellvertretungen werden von der Ministerin oder dem Minister für Integration für die Dauer einer Wahlperiode des Landtags berufen. Für jedes Mitglied ist eine Stellvertretung zu bestimmen.

(4) Für den Landesbeirat für Integration wird eine Geschäftsstelle beim Integrationsministerium eingerichtet. Der Landesbeirat für Integration gibt sich eine Geschäftsordnung.

§ 10

Landesverband der kommunalen Migrantenvertretungen

(1) Die Landesregierung arbeitet mit dem Landesverband der kommunalen Migrantenvertretungen Baden-Württemberg (LAKA) auf Landesebene in integrations- und migrationsspezifischen Angelegenheiten zusammen.

(2) Das Land fördert die Arbeit des LAKA durch finanzielle Zuwendungen.

§ 11

Integrationsausschüsse und Integrationsräte

(1) Die Gemeinden und Landkreise können Integrationsausschüsse oder Integrationsräte für Fragen, welche

die Gestaltung des Zusammenlebens in einer vielfältigen Gesellschaft und insbesondere die Integration von Menschen mit Migrationshintergrund betreffen, einrichten.

(2) Die Entscheidung über die Einrichtung eines Integrationsausschusses oder eines Integrationsrats, seine Zusammensetzung, die Art der Bestimmung seiner Mitglieder und die Aufgabenbeschreibung wird vom Gemeinderat beziehungsweise Kreistag getroffen.

§ 12

Integrationsausschuss

Der Integrationsausschuss ist ein beratender Ausschuss im Sinn der Gemeindeordnung beziehungsweise der Landkreisordnung. Unter den als sachkundige Einwohnerinnen oder Einwohner in diesen Ausschuss zu berufenden Personen müssen Menschen mit Migrationshintergrund sein.

§ 13

Integrationsrat

(1) Der Integrationsrat besteht aus Einwohnerinnen oder Einwohnern, die einen Migrationshintergrund haben oder aufgrund ihrer Kenntnisse in Fragen der Migration und Integration einen Beitrag zur Arbeit des Integrationsrats leisten können.

(2) Der Integrationsrat kann sich mit allen Angelegenheiten der Gemeinde beziehungsweise des Landkreises befassen. Auf Antrag des Integrationsrats hat die Bürgermeisterin oder der Bürgermeister eine Angelegenheit aus dem Bereich Integration dem Gemeinderat beziehungsweise die Landrätin oder der Landrat dem Kreistag zur Beratung und Entscheidung vorzulegen.

(3) Jedes Mitglied des Integrationsrats verfügt über Rede- und Stimmrecht im Integrationsrat.

(4) Vorlagen, die die Belange von Menschen mit Migrationshintergrund betreffen, sind dem Integrationsrat möglichst frühzeitig zuzuleiten. Der Integrationsrat hat das Recht, eine Vertretung in die Sitzungen des Gemeinderats beziehungsweise des Kreistags zu entsenden, die dort in Angelegenheiten aus dem Bereich Integration Rede-, Anhörungs- und Antragsrecht hat.

(5) Die Einzelheiten sind in der Geschäftsordnung des Gemeinderats beziehungsweise des Kreistags zu regeln.

§ 14

Integrationsbeauftragte

(1) Zur Festigung von Integrationsstrukturen können Gemeinden und Landkreise Integrationsbeauftragte ernennen. Integrationsbeauftragte sind zentrale Anlauf-, Beratungs- und Koordinierungsstellen für alle Integrationsangelegenheiten. Integrationsbeauftragte der

Landkreise können auch als Anlauf-, Beratungs- und Koordinierungsstellen derjenigen kreisangehörigen Gemeinden fungieren, in denen keine solche Stelle vorhanden ist.

(2) Die Gemeinden und Landkreise legen jeweils Art und Umfang der Aufgaben der Integrationsbeauftragten fest. Typische Aufgaben sind:

1. Steuerung und Koordinierung der kommunalen Integrationsarbeit,
2. Vernetzung und Kooperation mit Migrantenorganisationen und den im Bereich der Integration und der Unterstützung von Flüchtlingen tätigen Initiativen,
3. Mitwirkung an der Arbeit eines Integrationsausschusses oder eines Integrationsrats,
4. Initiierung von Angeboten, die auf identifizierte lokale Bedarfe reagieren,
5. Einzelfallberatung und Betreuung der Einwohnerinnen oder Einwohner mit Migrationshintergrund,
6. Information der Einwohnerinnen oder Einwohner mit Migrationshintergrund über migrantenspezifische Angebote für Bildung, Ausbildung, Weiterbildung sowie Deutsch- und Integrationskurse,
7. Berichterstattung über den Stand der Integration und Erarbeitung von Stellungnahmen für kommunale Gremien und
8. Förderung der interkulturellen Öffnung der Gemeinde oder des Landkreises.

(3) Zur Wahrnehmung der Aufgaben nach Absatz 2 sind die Integrationsbeauftragten, soweit die Belange von Menschen mit Migrationshintergrund betroffen sind, bei Vorhaben der Gemeinden und Landkreise frühzeitig zu beteiligen.

§ 15

Landesintegrationsbericht

Auf der Grundlage geeigneter vorhandener Daten überprüft die Landesregierung die Anwendung des Gesetzes und den Stand der Integration insgesamt. Über das Ergebnis ist dem Landtag zu berichten. Dieser Bericht ist fortlaufend in fünfjährigem Rhythmus zu erstellen. Die Federführung liegt beim Integrationsministerium.

Artikel 2

Änderung des Schulgesetzes für Baden-Württemberg

Das Schulgesetz für Baden-Württemberg in der Fassung vom 1. August 1983 (GBl. S. 397), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 6. Oktober 2015 (GBl. S. 841) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. § 3 wird folgender Absatz 4 angefügt:

»(4) Die Verwirklichung gleicher Bildungschancen für alle Schüler unabhängig von ihren sozialen Ver-

hältnissen oder einem Migrationshintergrund ist Aufgabe aller Schulen.«

2. § 55 Absatz 1 wird folgender Satz angefügt:

»Die Schule fördert und unterstützt die Eltern bei der Wahrnehmung ihrer schulischen Elternrechte; dies gilt in besonderer Weise auch für Eltern mit Migrationshintergrund.«

Artikel 3

Änderung des Landeshochschulgesetzes

Das Landeshochschulgesetz vom 1. Januar 2005 (GBI. S. 1), das zuletzt durch Artikel 3 des Gesetzes vom 10. November 2015 (GBI. S. 895, 896) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. § 2 Absatz 4 werden folgende Sätze angefügt:

»Die Hochschulen werben im Rahmen ihrer Öffentlichkeitsarbeit bei den an der Hochschule unterrepräsentierten Bevölkerungsgruppen für die Aufnahme eines Studiums. Sie fördern die Integration ausländischer Studierender, die einen Studienabschluss in Baden-Württemberg anstreben.«

2. § 4 wird wie folgt geändert:

a) Der Überschrift werden die Wörter » ; Ansprechperson für Antidiskriminierung« angefügt.

b) Es wird folgender Absatz 10 angefügt:

»(10) Die Hochschule bestellt für ihre Mitglieder und Angehörigen eine Ansprechperson für Antidiskriminierung; diese ist nicht an Weisungen gebunden. Sie wirkt unbeschadet der Verantwortlichkeit von Organen und Gremien der Hochschule darauf hin, dass Mitglieder und Angehörige der Hochschulen vor Diskriminierungen aus rassistischen Gründen, wegen der ethnischen Herkunft oder der religiösen und weltanschaulichen Identität geschützt werden. Informationen über persönliche und sachliche Verhältnisse von Betroffenen dürfen nicht ohne deren Einverständnis an Dritte weitergegeben oder sonst verwertet werden. Die Hochschule trifft Regelungen zum weiteren Verfahren. Die Ansprechperson für Antidiskriminierung kann mit der Funktion der Ansprechpartnerin beziehungsweise des Ansprechpartners für Fragen im Zusammenhang mit sexueller Belästigung verbunden werden; möglich ist auch die Einrichtung hochschulübergreifender Antidiskriminierungsstellen oder die Verbindung mit der Funktion anderer Beauftragter, zum Beispiel der Chancengleichheitsbeauftragten.«

3. a) Nach § 65 Absatz 2 Nummer 4 wird folgende Nummer 5 eingefügt:

»5. die Förderung der Integration ausländischer Studierender, die einen Studienabschluss in Baden-Württemberg anstreben,«.

b) Die bisherigen Nummern 5 und 6 werden Nummern 6 und 7.

Artikel 4

Änderung des Studierendenwerkgesetzes

Das Studierendenwerkgesetz in der Fassung vom 15. September 2005 (GBI. S. 621), das zuletzt durch Artikel 4 des Gesetzes vom 1. April 2014 (GBI. S. 99, 165) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. § 2 wird wie folgt geändert:

a) In Absatz 1 werden die Wörter »der Film- und der Popakademie Baden-Württemberg (Einrichtungen)« durch die Wörter »den Akademien im Sinne von § 1 des Akademiengesetzes« ersetzt und nach den Wörtern »angeschlossen haben« die Angabe »(Einrichtungen)« eingefügt.

b) In Absatz 5 werden die Wörter »der Film- oder der Popakademie Baden-Württemberg« durch die Wörter »Akademie im Sinne von § 1 des Akademiengesetzes« ersetzt.

2. In § 6 Absatz 3 Satz 1 Nummern 1 und 2 werden jeweils die Wörter »der Film- und der Popakademie« durch das Wort »Akademien« ersetzt.

3. § 8 wird wie folgt geändert:

a) Absatz 2 wird wie folgt geändert:

aa) In Buchstabe a werden die Wörter »Film- oder der Popakademie Baden-Württemberg« durch die Wörter »Akademien im Sinne von § 1 des Akademiengesetzes« ersetzt.

bb) In Buchstabe b werden die Wörter »Film- und der Popakademie Baden-Württemberg« durch das Wort »Akademien« ersetzt.

b) In Absatz 3 Satz 1 werden die Wörter »Film- und die Popakademie Baden-Württemberg« durch die Wörter »Akademien im Sinne von § 1 des Akademiengesetzes« ersetzt.

4. § 12 wird wie folgt geändert:

a) In Absatz 2 Satz 1 werden die Wörter »Film- und der Popakademie Baden-Württemberg« durch die Wörter »Akademien im Sinne von § 1 des Akademiengesetzes« ersetzt.

b) Absatz 3 wird wie folgt gefasst:

»(3) Die Beiträge werden von den Hochschulen, den Studienakademien und den Akademien für die Studierendenwerke unentgeltlich erhoben und vollstreckt.«

Artikel 5

Änderung des Psychisch-Kranken-Hilfe-Gesetzes

Das Psychisch-Kranken-Hilfe-Gesetz vom 25. November 2014 (GBI. S. 534) wird wie folgt geändert:

1. § 2 wird wie folgt geändert:

- a) Der bisherige Wortlaut wird Absatz 1.
 - b) Es wird folgender Absatz 2 angefügt:
»(2) Bei der Ausgestaltung der Hilfen, der Unterbringung und des Maßregelvollzugs ist die Vielfalt der Lebensumstände, insbesondere die kulturelle und soziale Lebenssituation der betroffenen Person, angemessen zu berücksichtigen.«
2. § 5 Absatz 4 Satz 2 wird aufgehoben.
3. In § 54 Absatz 1 werden die Angabe »1 und 2« durch die Angabe »1 und 3« und die Angabe »3« durch die Angabe »4« ersetzt.

Artikel 6

Änderung des Justizvollzugsgesetzbuchs

§ 6 Absatz 2 Buch 1 des Justizvollzugsgesetzbuchs vom 10. November 2009 (GBI. S. 545), das zuletzt durch Gesetz vom 20. November 2012 (GBI. S. 581) geändert worden ist, werden folgende Sätze angefügt: »Die besonderen Belange von Gefangenen und Untergebrachten mit Migrationshintergrund sind zu berücksichtigen. Insbesondere ist soziokulturellen und religiösen Bedürfnissen Rechnung zu tragen.«

Artikel 7

Änderung der Ausbildungs- und Prüfungsordnung für den mittleren Verwaltungsdienst

In § 2 Absatz 1 Satz 3 der Ausbildungs- und Prüfungsordnung für den mittleren Verwaltungsdienst vom 3. September 2013 (GBI. S. 278) werden der Punkt am Ende durch ein Semikolon ersetzt und die Wörter »letzteres umfasst unter anderem auch die Vermittlung interkultureller Kompetenz.« angefügt.

Artikel 8

Änderung der Ausbildungs- und Prüfungsordnung für den gehobenen Verwaltungsdienst

In § 1 Satz 3 der Ausbildungs- und Prüfungsordnung für den gehobenen Verwaltungsdienst vom 15. April 2014 (GBI. S. 222) werden der Punkt am Ende durch ein Semikolon ersetzt und die Wörter »dies umfasst unter anderem auch die Vermittlung interkultureller Kompetenz.« angefügt.

Artikel 9

Änderung der Ausbildungs- und Prüfungsordnung für den mittleren feuerwehrtechnischen Dienst

Die Ausbildungs- und Prüfungsordnung für den mittleren feuerwehrtechnischen Dienst vom 17. November 2014 (GBI. S. 657) wird wie folgt geändert:

1. § 2 Absatz 1 wird folgender Satz angefügt:

»Außerdem soll das Verständnis für gesellschaftliche, rechtliche und wirtschaftliche Themen gefördert werden; dies umfasst unter anderem auch die Vermittlung interkultureller Kompetenz.«

2. § 5 Absatz 3 wird wie folgt geändert:

- a) In Nummer 5 wird das Wort »und« durch ein Komma ersetzt.
- b) Der Punkt am Ende der Nummer 6 wird durch ein Komma ersetzt.
- c) Es wird folgende Nummer 7 angefügt:
»7. ein Nachweis über den Besitz der Fahrerlaubnis der Klasse B.«

Artikel 10

Änderung der Ausbildungs- und Prüfungsordnung für den gehobenen feuerwehrtechnischen Dienst

Die Ausbildungs- und Prüfungsordnung für den gehobenen feuerwehrtechnischen Dienst vom 17. November 2014 (GBI. S. 663) wird wie folgt geändert:

1. In § 2 Absatz 1 Satz 3 werden der Punkt am Ende durch ein Semikolon ersetzt und die Wörter »dies umfasst unter anderem auch die Vermittlung interkultureller Kompetenz.« angefügt.
2. § 5 Absatz 3 wird wie folgt geändert:
 - a) In Nummer 2 werden die Wörter »Nummern 2 bis 4« durch die Angabe »Nummer 2« ersetzt.
 - b) In Nummer 5 wird das Wort »und« durch ein Komma ersetzt.
 - c) Der Punkt am Ende der Nummer 6 wird durch ein Komma ersetzt.
 - d) Es wird folgende Nummer 7 angefügt:
»7. ein Nachweis über den Besitz der Fahrerlaubnis der Klasse B.«

Artikel 11

Änderung der Ausbildungs- und Prüfungsordnung für den höheren feuerwehrtechnischen Dienst

Die Ausbildungs- und Prüfungsordnung für den höheren feuerwehrtechnischen Dienst vom 17. November 2014 (GBI. S. 671) wird wie folgt geändert:

1. § 2 Absatz 2 wird folgender Satz angefügt:
»Außerdem soll das Verständnis für gesellschaftliche, rechtliche und wirtschaftliche Themen gefördert werden; dies umfasst unter anderem auch die Vermittlung interkultureller Kompetenz.«
2. § 5 Absatz 3 wird wie folgt geändert:
 - a) Der Punkt am Ende der Nummer 6 wird durch ein Komma ersetzt.
 - b) Es wird folgende Nummer 7 angefügt:
»7. ein Nachweis über den Besitz der Fahrerlaubnis mindestens der Klasse B.«

Artikel 12

Änderung der Ausbildungs- und Prüfungsordnung
für amtliche Fachassistenten

Die Ausbildungs- und Prüfungsordnung für amtliche Fachassistenten vom 24. Juni 2014 (GBl. S. 303, ber. S. 438) wird wie folgt geändert:

1. In § 6 Absatz 2 Satz 1 werden nach dem Wort »erstellt« die Wörter »unter Berücksichtigung der Vermittlung auch sozialer, insbesondere interkultureller Kompetenzen« eingefügt.
2. In Anlage 2 werden die Angabe »§ 15« durch die Angabe »§ 14« und die Angabe »§ 18« durch die Angabe »§ 17« ersetzt.
3. In Anlage 3 werden die Angabe »§ 20« durch die Angabe »§ 19« und die Angabe »§ 22« durch die Angabe »§ 21« ersetzt.

Artikel 13

Änderung der Verordnung des Kultusministeriums über die Ausbildung und Prüfung
von Fachlehrkräften für musisch-technische Fächer
an Pädagogischen Fachseminaren

§ 1 Absatz 1 der Verordnung des Kultusministeriums über die Ausbildung und Prüfung von Fachlehrkräften für musisch-technische Fächer an Pädagogischen Fachseminaren vom 15. Dezember 2006 (GBl. S. 407), die durch Artikel 8 der Verordnung vom 17. November 2009 (GBl. S. 712, 727) geändert worden ist, wird folgender Satz angefügt:

»Ziel der Ausbildung ist auch die Vermittlung interkultureller Kompetenz.«

Artikel 14

Änderung der Verordnung des Kultusministeriums über die Ausbildung und Prüfung
für die Laufbahnen des Fachlehrers und des
Technischen Lehrers an Sonderschulen

§ 1 der Verordnung des Kultusministeriums über die Ausbildung und Prüfung für die Laufbahnen des Fachlehrers und des Technischen Lehrers an Sonderschulen vom 9. August 1996 (GBl. S. 538), die durch Artikel 14 der Verordnung vom 16. November 2012 (GBl. S. 659, 666) geändert worden ist, wird folgender Satz angefügt:

»Dies umfasst auch die Vermittlung interkultureller Kompetenz.«

Artikel 15

Änderung der Jugend- und Heimerziehungsverordnung

In § 1 Absatz 1 Satz 2 der Jugend- und Heimerziehungsverordnung vom 13. Juli 2004 (GBl. S. 596), die zuletzt durch Artikel 24 des Gesetzes vom 19. Dezember 2013

(GBl. 2014 S. 1, 39) geändert worden ist, werden nach dem Wort »Fachwissen« ein Komma und die Wörter »interkultureller Kompetenz« eingefügt.

Artikel 16

Änderung der Erziehverordnung

Nach § 1 Satz 2 der Erziehverordnung vom 21. Juli 2015 (GBl. S. 705) wird folgender Satz eingefügt:

»Dies schließt auch die Vermittlung interkultureller Kompetenz ein.«

Artikel 17

Änderung der Ausbildungs- und Prüfungsverordnung
Arbeitserziehung

In § 1 Absatz 1 Satz 2 der Ausbildungs- und Prüfungsverordnung Arbeitserziehung vom 29. September 2014 (GBl. S. 455) werden nach dem Wort »Fachwissen« ein Komma und die Wörter »interkultureller Kompetenz« eingefügt.

Artikel 18

Änderung der Heilerziehungspflegeverordnung

In § 1 Absatz 1 Satz 2 der Heilerziehungspflegeverordnung vom 13. Juli 2004 (GBl. S. 616), die zuletzt durch Artikel 23 des Gesetzes vom 19. Dezember 2013 (GBl. 2014 S. 1, 37) geändert worden ist, werden nach dem Wort »Fachwissen« ein Komma und die Wörter »interkultureller Kompetenz« eingefügt.

Artikel 19

Änderung der Ausbildungs- und Prüfungsverordnung
Heilerziehungsassistenten

In § 1 Satz 2 der Ausbildungs- und Prüfungsverordnung Heilerziehungsassistenten vom 29. September 2014 (GBl. S. 472), die durch Artikel 1 der Verordnung vom 13. August 2015 (GBl. S. 878) geändert worden ist, werden nach dem Wort »Fachwissen« ein Komma und die Wörter »interkulturelle Kompetenz« eingefügt.

Artikel 20

Änderung der Ausbildungs- und Prüfungsordnung
für Lebensmittelkontrolleurinnen und
Lebensmittelkontrolleure

In Anlage 1 der Ausbildungs- und Prüfungsordnung für Lebensmittelkontrolleurinnen und Lebensmittelkontrolleure vom 30. November 2012 (GBl. S. 686), die durch Verordnung vom 2. Oktober 2014 (GBl. S. 497) geändert worden ist, werden bei der Mindestausbildungsdauer 6 Monate theoretische Ausbildung in Nummer 19 in der Spalte Ausbildungsinhalte nach dem Wort »Konflikt-

lösungs-techniken« die Wörter »sowie interkulturelle Kompetenz« eingefügt.

Artikel 21

Änderung der Ausbildungs- und Prüfungsordnung für den mittleren Gerichtsvollzieherdienst

Nach § 19 Absatz 4 Satz 1 der Ausbildungs- und Prüfungsordnung für den mittleren Gerichtsvollzieherdienst vom 25. November 2014 (GBl. S. 722) wird folgender Satz eingefügt:

»Dazu gehören Kenntnisse über interkulturelle Kompetenz.«

Artikel 22

Änderung der Ausbildungs- und Prüfungsordnung für den höheren bautechnischen Verwaltungsdienst

In § 2 Satz 4 der Ausbildungs- und Prüfungsordnung für den höheren bautechnischen Verwaltungsdienst vom 23. Dezember 2014 (GBl. 2015 S. 52) werden nach dem Wort »soziale« ein Komma und das Wort »interkulturelle« eingefügt.

Artikel 23

Änderung der Ausbildungs- und Prüfungsordnung Straßenmeisterdienst

In § 4 Satz 2 der Ausbildungs- und Prüfungsordnung Straßenmeisterdienst vom 9. Januar 2015 (GBl. S. 66) werden nach dem Wort »Kommunikation« ein Komma und die Wörter »was auch interkulturelle Kompetenz umfasst« eingefügt.

Artikel 24

Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am Tag nach seiner Verkündung in Kraft.

Das vorstehende Gesetz wird hiermit ausgefertigt und ist zu verkünden.

STUTTGART, den 1. Dezember 2015

Die Regierung des Landes Baden-Württemberg:

KRETSCHMANN

DR. SCHMID	KREBS
FRIEDRICH	GALL
UNTERSTELLER	STOCH
BONDE	STICKELBERGER
BAUER	HERMANN
ALTPETER	DR. SPLETT
	ERLER

Gesetz zum Achtzehnten Rundfunkänderungsstaatsvertrag

Vom 1. Dezember 2015

Der Landtag hat am 25. November 2015 das folgende Gesetz beschlossen:

Artikel 1

Gesetz zum Achtzehnten Rundfunkänderungsstaatsvertrag

Dem zwischen dem 9. September 2015 und dem 28. September 2015 unterzeichneten Achtzehnten Rundfunkänderungsstaatsvertrag zwischen dem Land Baden-Württemberg, dem Freistaat Bayern, dem Land Berlin, dem Land Brandenburg, der Freien Hansestadt Bremen, der Freien und Hansestadt Hamburg, dem Land Hessen, dem Land Mecklenburg-Vorpommern, dem Land Niedersachsen, dem Land Nordrhein-Westfalen, dem Land Rheinland-Pfalz, dem Saarland, dem Freistaat Sachsen, dem Land Sachsen-Anhalt, dem Land Schleswig-Holstein und dem Freistaat Thüringen wird zugestimmt. Der Staatsvertrag wird nachstehend veröffentlicht.

Artikel 2

Inkrafttreten, Bekanntmachungen

(1) Artikel 1 dieses Gesetzes tritt am Tag nach seiner Verkündung in Kraft.

(2) Der Tag, an dem der Achtzehnte Rundfunkänderungsstaatsvertrag nach seinem Artikel 2 Absatz 2 Satz 1 in Kraft tritt, ist im Gesetzblatt bekannt zu geben. Gleiches gilt für den Fall, dass der Achtzehnte Rundfunkänderungsstaatsvertrag nach seinem Artikel 2 Absatz 2 Satz 2 gegenstandslos wird.

Das vorstehende Gesetz wird hiermit ausgefertigt und ist zu verkünden.

STUTTGART, den 1. Dezember 2015

Die Regierung des Landes Baden-Württemberg:

KRETSCHMANN

DR. SCHMID	KREBS
FRIEDRICH	GALL
UNTERSTELLER	STOCH
BONDE	STICKELBERGER
BAUER	HERMANN
ALTPETER	DR. SPLETT
	ERLER



Bundesamt
für Migration
und Flüchtlinge

Minas

Atlas über Migration, Integration und Asyl

6. Auflage



Minas

Atlas über Migration, Integration und Asyl

6. Auflage

Bundesamt für Migration und Flüchtlinge 2014



Vorwort

Liebe Leserin, lieber Leser,

das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge ist mit seiner Arbeit in den letzten Monaten immer mehr in den Fokus des öffentlichen Interesses gerückt. Die steigenden Flüchtlings- und Asylbewerberzahlen stellen dabei eine enorme Herausforderung für uns alle dar. Allein im letzten Jahr ist ein deutlicher Anstieg um fast 70 % bei den Asylerstanträgen zu verzeichnen. Aber auch Fragen der Zuwanderung, der Integration und das gemeinsame Leben in einer kulturell und religiös vielfältigen Gesellschaft stehen im Interesse der Öffentlichkeit.

Die Themen Migration, Integration und Asyl bilden das Fundament der Arbeit des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge. Verlässliche Daten und Informationen sind dabei die Grundlage für ein verantwortungsvolles und erfolgreiches Handeln. Für die zahlreichen Fragen zu den einzelnen Themenbereichen, die in der Öffentlichkeit und Fachwelt diskutiert werden, stellt das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge umfangreiche Fakten zur Verfügung. Der vorliegende Atlas über Migration, Integration und Asyl stellt diese verschiedenen Themengebiete verständlich in Form von thematischen Karten und Infografiken dar. So können für interessierte Bürgerinnen und Bürger, Institutionen sowie Behörden die einzelnen Teilbereiche unserer Handlungsfelder übersichtlich und verständlich in einen Zusammenhang gestellt werden.

In der nun 6. Auflage von Minas werden neben den Asylzahlen und Flüchtlingsbewegungen auch andere Formen der Migration angesprochen. Der Atlas gibt hierzu Informationen; er blickt dabei auch über die Grenzen unseres Landes hinaus und vergleicht das Asyl- und Migrationsgeschehen auf europäischer und globaler Ebene.

Dieser Atlas erzählt auch Erfolgsgeschichten unserer Arbeit: seit der Einführung der Integrationskurse zum 01.01.2005 wurden mehr als 1,3 Millionen Teilnahmeberechtigungen erteilt und fast 76.000 Integrationskurse begonnen. Damit schaffen wir eine Grundlage, die den gesellschaftlichen Zusammenhalt unterstützt. Mehr zum Thema Integration können Sie im letzten Kapitel erfahren.

Ich wünsche Ihnen eine spannende und hilfreiche Lektüre und weise Sie gerne noch darauf hin, dass aktuelle Asyl- und Integrationskursstatistiken sowie weitere Daten und Informationen zu den Themen Migration und Integration unter der Rubrik „Infothek“ im Internetauftritt des Bundesamtes (<http://www.bamf.de>) zu finden sind.

Dr. Manfred Schmidt

Dr. Manfred Schmidt
Präsident des Bundesamtes für Migration
und Flüchtlinge

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	5
----------------	----------

1

Wir leben hier	8
-----------------------	----------

1.1 Menschen mit Migrationshintergrund	9
1.1.1 Verteilung der Bevölkerung mit Migrationshintergrund in Deutschland	9
1.1.2 Herkunft der in Deutschland lebenden Menschen mit Migrationshintergrund	14
1.2 Menschen mit ausländischer Staatsangehörigkeit in Deutschland	15
1.2.1 Menschen mit ausländischer Staatsangehörigkeit in den Bundesländern	15
1.2.2 Ausländische Menschen in den Bezirken der Ausländerbehörden	17
1.2.3 Die häufigsten ausländischen Staatsangehörigkeiten in den Bundesländern	18
1.2.4 Ausländeranteile in Europa	21
1.3 Wanderungsbewegungen von Menschen	23
1.3.1 Wanderungsbewegungen in Deutschland	23
1.3.2 Wanderungsbewegungen in Europa	25
1.3.3 Weltweite Migration	27

2

Den Menschen schützen	30
------------------------------	-----------

2.1 Asylanträge in Deutschland	30
2.1.1 Aufnahmequoten nach dem Königsteiner Schlüssel	32
2.1.2 Räumliche Verteilung der Asylbewerber nach Bundesländern	33
2.1.3 Herkunft der Asylbewerber	34
2.2 Asyl auf europäischer Ebene	38
2.2.1 Asylanträge im europäischen Vergleich	38
2.3 Rechtsverordnungen in der EU: Dublinverfahren und EURODAC	40
2.3.1 Dublinverfahren	40
2.3.2 EURODAC	44
2.4 Weltweites Asyl- und Flüchtlingsaufkommen	46

3

Erfolgreich integrieren	53
3.1 Regionalstellen und Regionalkoordinatoren	54
3.2 Integrationskurse und Kursträger	56
3.3 Teilnehmer an Integrationskursen	61
3.4 Migrationsberatung für erwachsene Zuwanderer	65
3.5 Integrationsprojekte	68
3.5.1 Gemeinwesenorientierte Projekte	68
3.5.2 Seminarmaßnahmen zur Integration ausländischer Frauen (Frauenkurse)	70
3.5.3 Maßnahmen für Spätaussiedler	72
3.5.4 Sport und Integration	74
Abbildungsverzeichnis	76
Abkürzungsverzeichnis	78
Quellen- und Literaturverzeichnis	79
Kartengrundlagen	80



1

Wir leben hier

Im Jahr 2012 lebten nach Angaben des Statistischen Bundesamtes mehr als 80 Millionen Menschen in Deutschland - Deutsche und Ausländer - mit und ohne Migrationshintergrund.



1.1 Menschen mit Migrationshintergrund

Im Jahr 2012 hatte jeder Fünfte in Deutschland einen Migrationshintergrund. Die Verteilung und die Herkunft dieser mehr als 16 Millionen Menschen wird im ersten Teil dieses Atlases dargestellt.

In den letzten Jahren ist die statistische Kategorie der so genannten Personen mit Migrationshintergrund in den Blickpunkt der Gesellschaft gerückt. Zu dieser Personengruppe zählen, neben Ausländern, auch Zuwanderer mit deutscher Staatsangehörigkeit (z. B. Eingebürgerte und Spätaussiedler) sowie in bestimmtem Umfang die bereits in Deutschland geborenen Nachkommen von Zuwanderern. Als Personen mit Migrationshintergrund gelten „alle nach 1949 auf das heutige Gebiet der Bundesrepublik Deutschland Zugewanderten, sowie alle in Deutschland geborenen Ausländer und alle in Deutschland als Deutsche Geborenen mit zumindest einem zugewanderten oder als Ausländer in Deutschland geborenen Elternteil“.¹ Durch den Einbezug von Zuwanderern mit deutscher Staatsangehörigkeit ist die Gruppe „Personen mit Migrationshintergrund“ deutlich umfangreicher als die Gruppe der ausländischen Menschen.

Eine Erhebung, die den Status Migrationshintergrund nach der oben genannten Definition erfasst, ist der Mikrozensus. Dieser ist eine repräsentative Haushaltsbefragung der deutschen amtlichen Statistik. Hierbei wird rund 1 % der Bevölkerung in etwa 370.000 Haushalten stellvertretend für die gesamte Bevölkerung zu ihren Lebensbedingungen befragt. Diese Haushalte werden dabei nach einem festgelegten statistischen Zufallsverfahren ausgewählt. Die dabei gewonnenen Daten werden vertraulich behandelt und nur für statistische Zwecke verwendet.²

1.1.1 Verteilung der Bevölkerung mit Migrationshintergrund in Deutschland

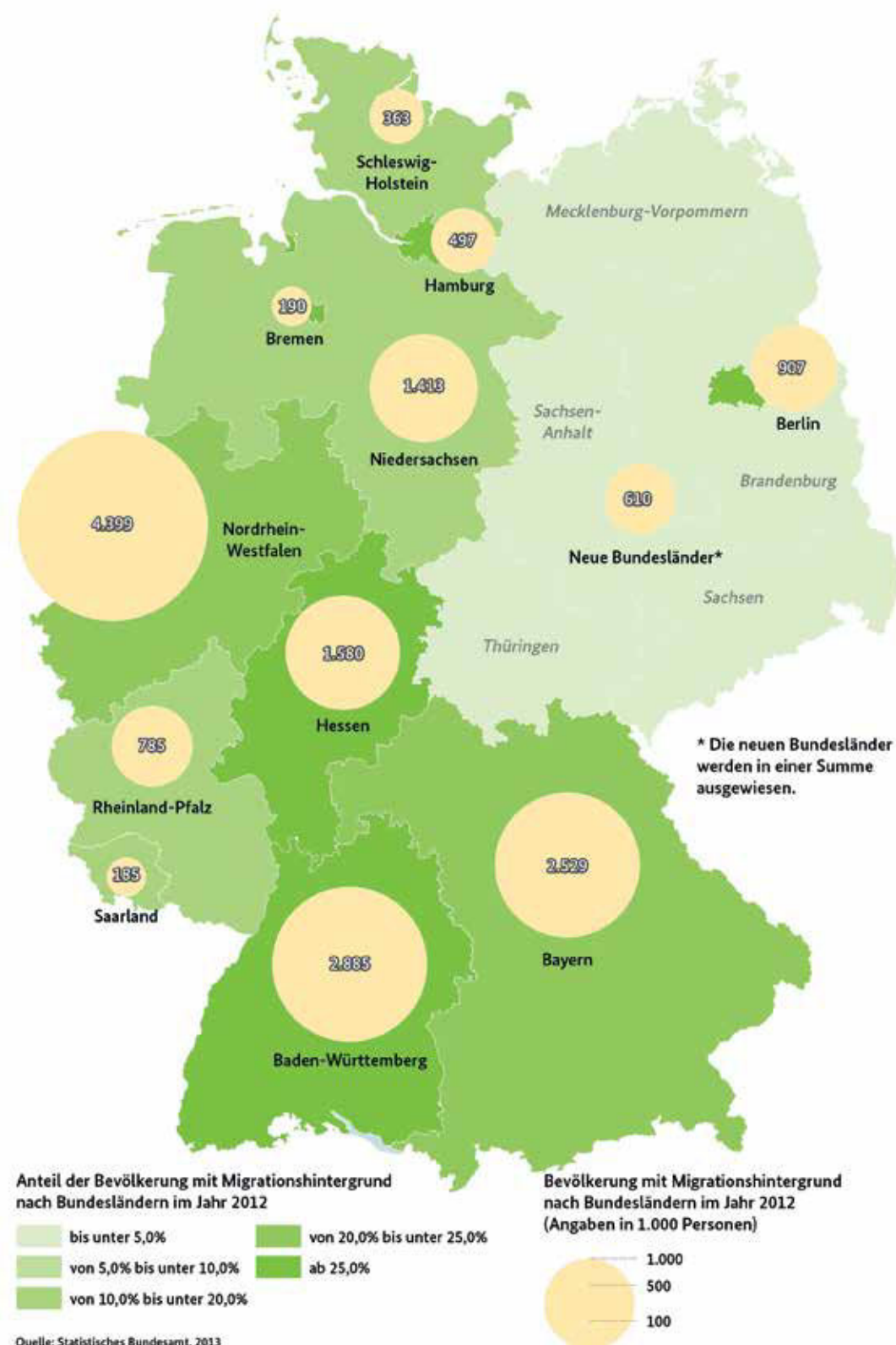
Durch die gewonnenen Daten aus dem Mikrozensus kann der Anteil der Personen mit Migrationshintergrund sowie die Anzahl der Menschen mit Migrationshintergrund in den einzelnen Bundesländern kartographisch abgebildet werden. Die folgende Abbildung verdeutlicht den Anteil der Menschen mit Migrationshintergrund an der Gesamtbevölkerung der Bundesländer. Dieser Anteil variiert zwischen den Bundesländern stark: In Bremen (28,7 %), Hamburg (27,5 %), Baden-Württemberg (26,7 %), Hessen (25,9 %) und Berlin (25,8 %) haben mehr als ein Viertel aller Einwohner einen Migrationshintergrund. In den neuen Bundesländern liegt der Anteil der Bevölkerung mit Migrationshintergrund unter 5,0 % (Abbildung 1).³

1 Statistisches Bundesamt 2013: Bevölkerung und Erwerbstätigkeit, Bevölkerung mit Migrationshintergrund – Ergebnisse des Mikrozensus 2012 –

2 <https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/Gesellschaft-Staat/Bevoelkerung/Mikrozensus.html>, Stand: 05.06.2014

3 Statistisches Bundesamt, 2013: Fachserie 1 Reihe 2.2, Ergebnisse des Mikrozensus 2012

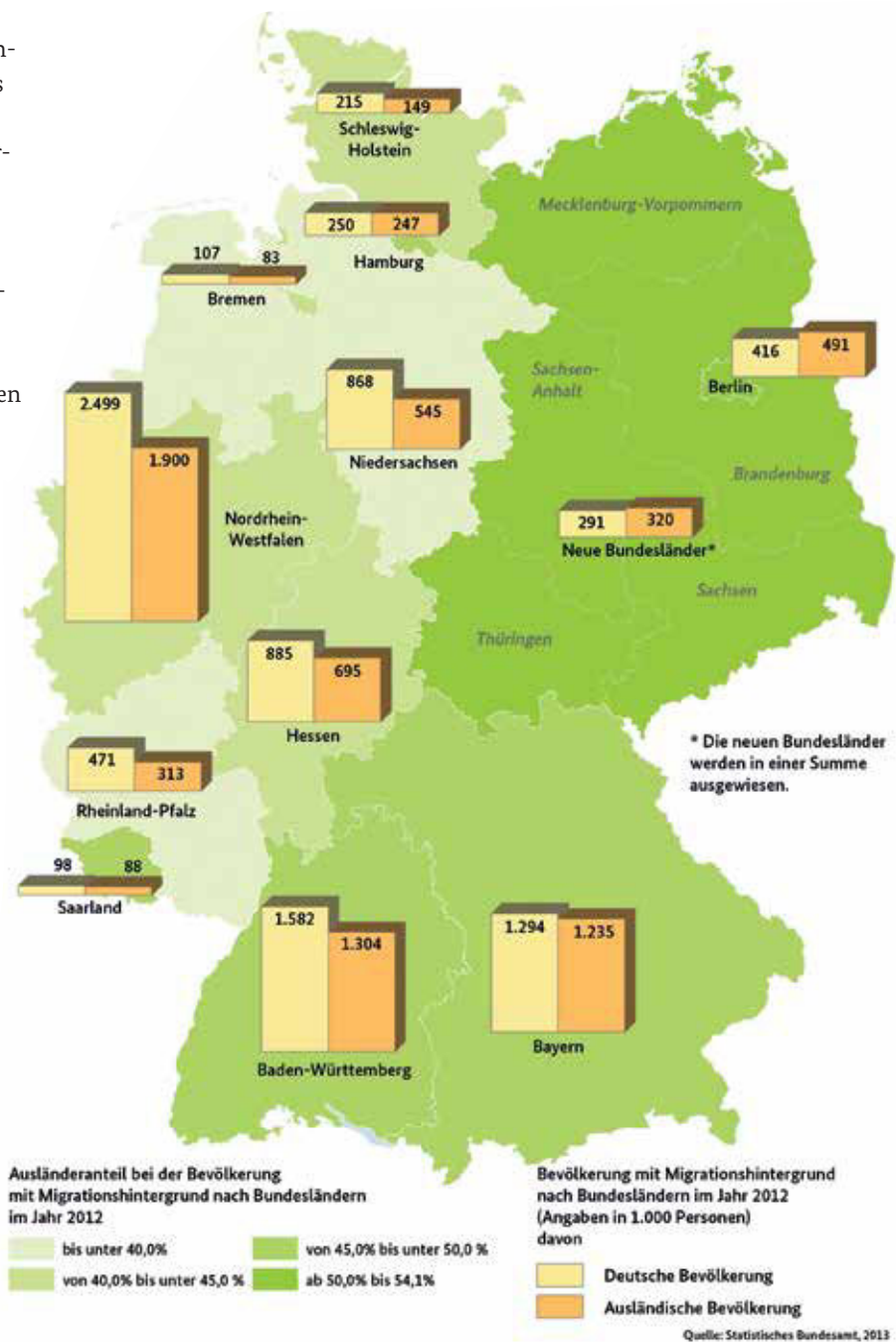
Abbildung 1: Bevölkerung mit Migrationshintergrund im Jahr 2012



Mehr als die Hälfte der in Deutschland lebenden Menschen mit Migrationshintergrund sind deutsche Staatsangehörige (9,0 Millionen). Dies entspricht 54,9 % der Bevölkerung mit Migrationshintergrund. Ausländische Staatsangehörige stellen demnach 45,1 % (ca. 7,4 Millionen) der Bevölkerung mit Migrationshintergrund.

Regionale Unterschiede zeigen sich bei der Verteilung der deutschen Bevölkerung mit Migrationshintergrund und der ausländischen Bevölkerung. In Berlin, Hamburg, Hessen, Bayern, aber auch in den neuen Bundesländern haben relativ viele Menschen mit Migrationshintergrund eine ausländische Staatsangehörigkeit.

Abbildung 2: Deutsche und ausländische Bevölkerung mit Migrationshintergrund nach Bundesländern im Jahr 2012

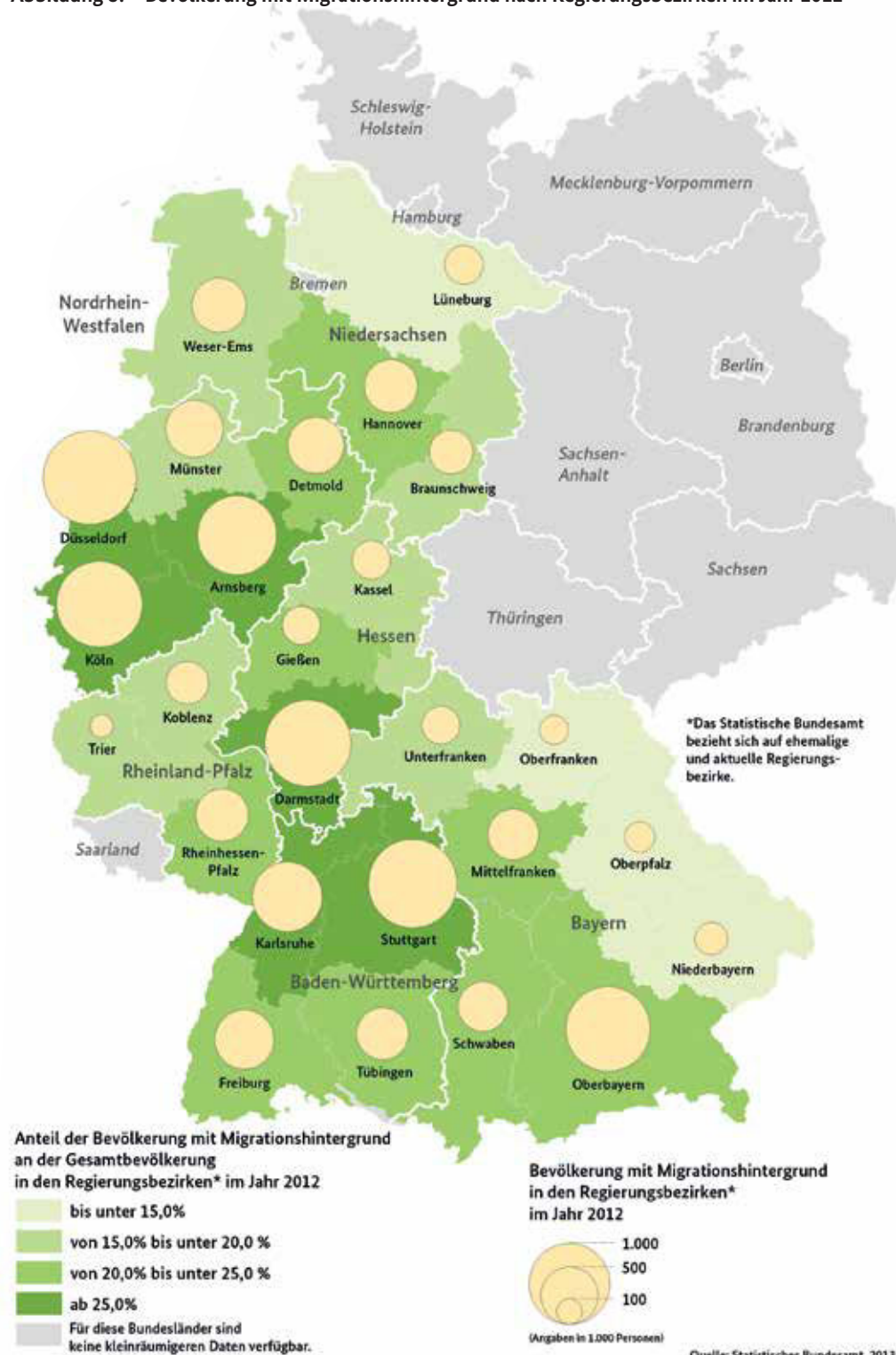


Für einige Bundesländer weist das Statistische Bundesamt die Bevölkerung mit Migrationshintergrund auf der Ebene der Regierungsbezirke aus. Demnach lässt sich hier auch für kleinräumige Einheiten der Anteil der Menschen mit Migrationshintergrund an der Gesamtbevölkerung betrachten (Abbildung 3). Hier

ragen die Regierungsbezirke Darmstadt (29,4 %), Stuttgart (29,7 %) und Karlsruhe (27,0 %) heraus.⁴

4 Statistisches Bundesamt, 2013: Fachserie 1 Reihe 2.2, Ergebnisse des Mikrozensus 2012

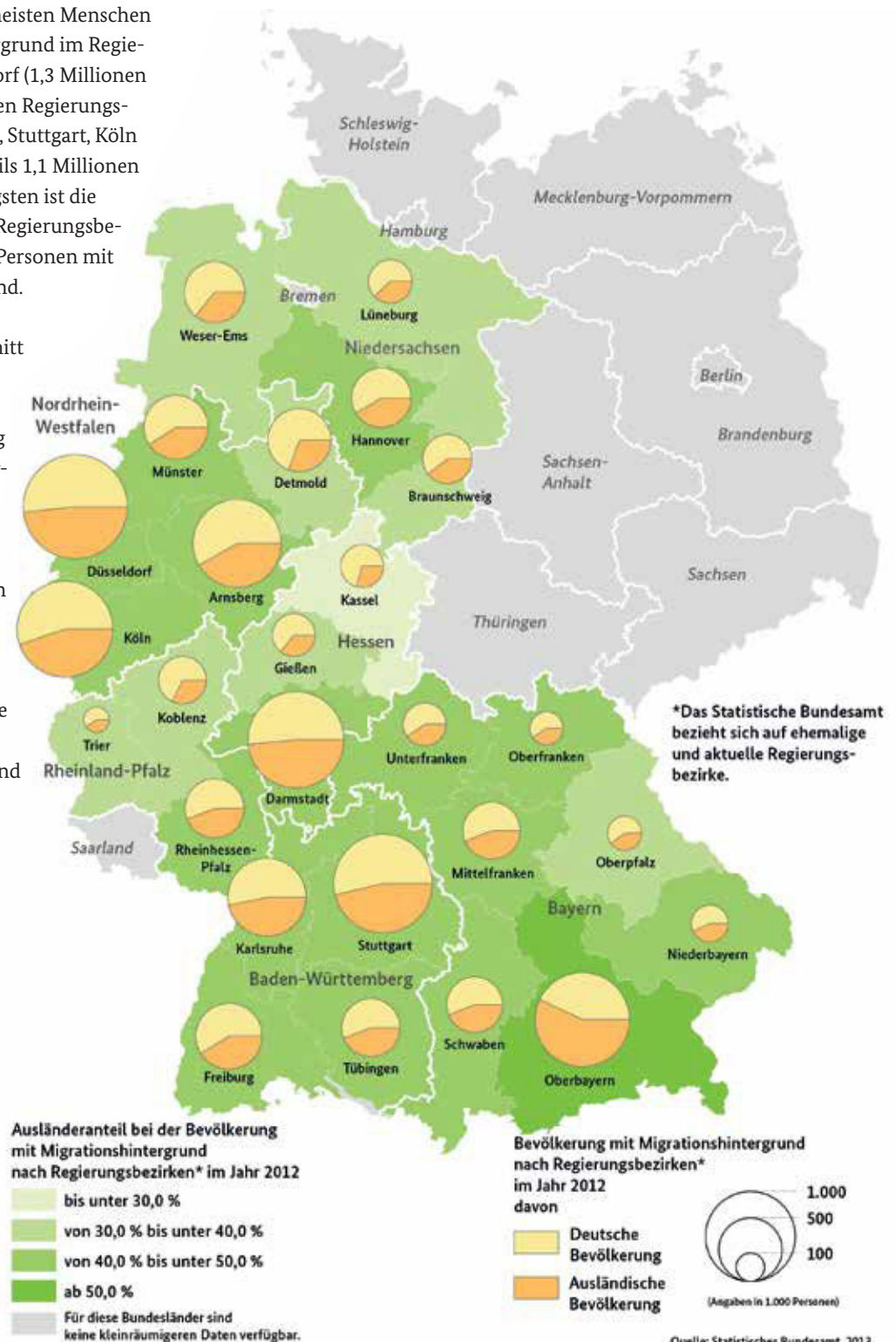
Abbildung 3: Bevölkerung mit Migrationshintergrund nach Regierungsbezirken im Jahr 2012



Betrachtet man die absoluten Zahlen der Menschen mit Migrationshintergrund, so leben die meisten Menschen mit Migrationshintergrund im Regierungsbezirk Düsseldorf (1,3 Millionen Personen) sowie in den Regierungsbezirken Oberbayern, Stuttgart, Köln und Darmstadt (jeweils 1,1 Millionen Personen). Am geringsten ist die Zahl im ehemaligen Regierungsbezirk Trier mit 80.000 Personen mit Migrationshintergrund.

Im Bundesdurchschnitt stellen ausländische Staatsangehörige ca. 45 % der Bevölkerung mit Migrationshintergrund. Einige Regierungsbezirke liegen über diesem Durchschnitt. Dazu gehören u. a. der Regierungsbezirk Oberbayern (57,1 %) aber auch die Regierungsbezirke Darmstadt (48,8 %), Düsseldorf (48,5 %) und Karlsruhe (46,7 %).⁵

Abbildung 4: Deutsche und ausländische Bevölkerung mit Migrationshintergrund nach Regierungsbezirken im Jahr 2012



5 Statistisches Bundesamt, 2013: Fachserie 1 Reihe 2.2, Ergebnisse des Mikrozensus 2012

1.1.2 Herkunft der in Deutschland lebenden Menschen mit Migrationshintergrund

In diesem Abschnitt wird die Herkunft der in Deutschland lebenden Menschen mit Migrationshintergrund betrachtet. Als Herkunft wird dabei die derzeitige bzw. frühere Staatsangehörigkeit bzw. das Herkunftsland mindestens eines Elternteils betrachtet.

Von den mehr als 16,0 Millionen Menschen mit Migrationshintergrund, die im Jahr 2012 in Deutschland lebten, haben mehr als zwei Drittel einen europäischen Migrationshintergrund. Allein 5,5 Millionen Menschen haben dabei einen Migrationshintergrund aus einem der EU-28 Länder. Insgesamt betrachtet bilden Menschen mit türkischem Hintergrund mit 18,3 % den

größten Teil der Bevölkerung mit Migrationshintergrund in Deutschland, gefolgt von Menschen aus dem asiatisch- australischen Raum (15,9 %).⁶

Abbildung 5 gibt einen Überblick über Herkunft - bzw. die derzeitigen bzw. früheren Staatsangehörigkeiten - der in Deutschland lebenden Bevölkerung mit Migrationshintergrund. Hierbei werden nur die vom Statistischen Bundesamt ausgewiesenen⁷ Staatsangehörigkeiten abgebildet.

6 Statistisches Bundesamt, 2013: Fachserie 1 Reihe 2.2, Ergebnisse des Mikrozensus 2012

7 a. a. O.

Abbildung 5: Herkunft der Menschen mit Migrationshintergrund im Jahr 2012

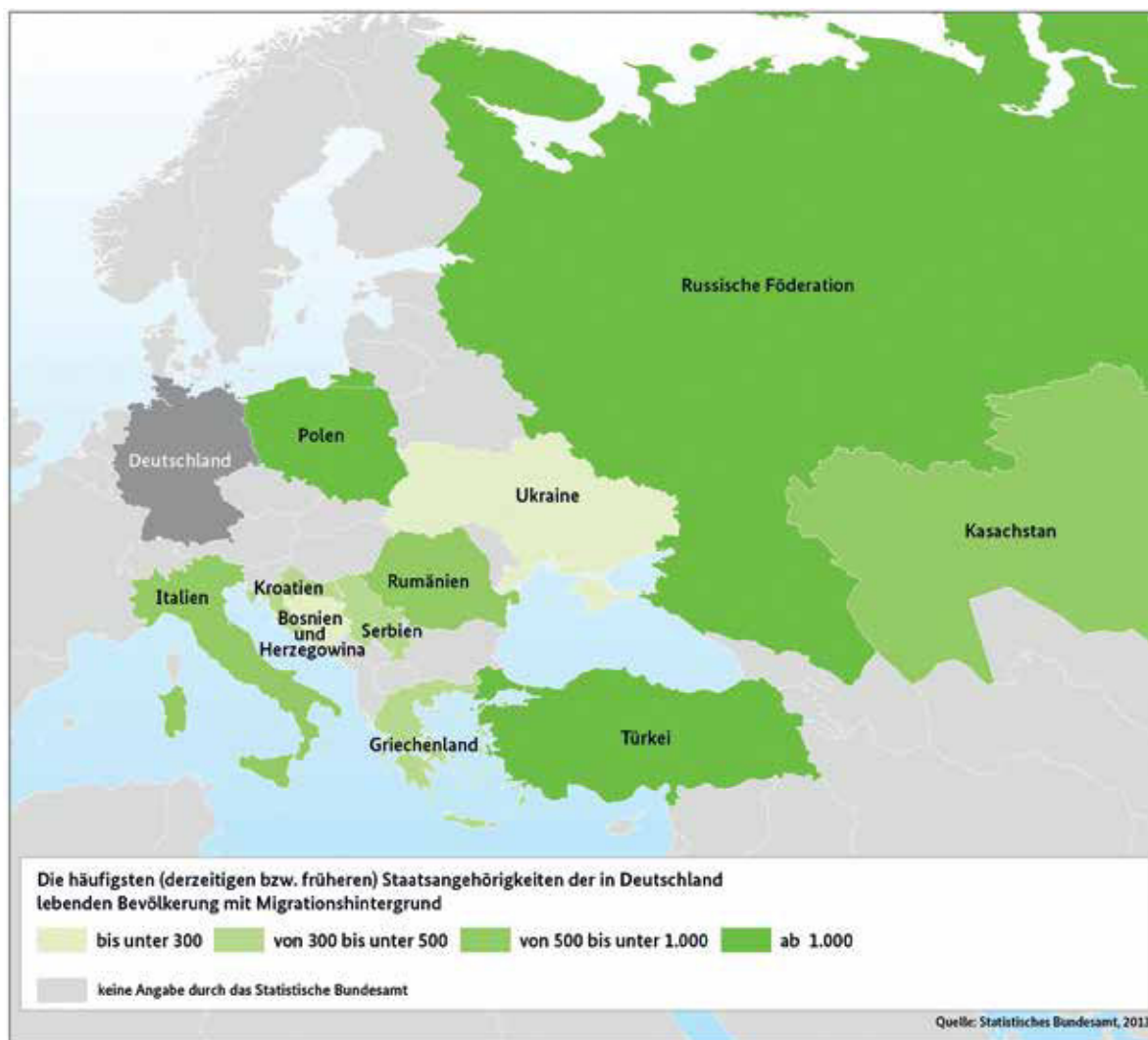


Schaubild 1: Menschen, die in Deutschland leben

Quelle: Statistisches Bundesamt/AZR, Stichtag: 31.12.2013

1.2 Menschen mit ausländischer Staatsangehörigkeit in Deutschland

Die Gruppe der ausländischen Menschen ist eine Teilgruppe der „Menschen mit Migrationshintergrund“. Zur statistischen Gruppe der ausländischen Bevölkerung zählen nur die Menschen, die sich in der Regel länger als drei Monate im Bundesgebiet aufhalten und eine ausländische Staatsangehörigkeit besitzen.

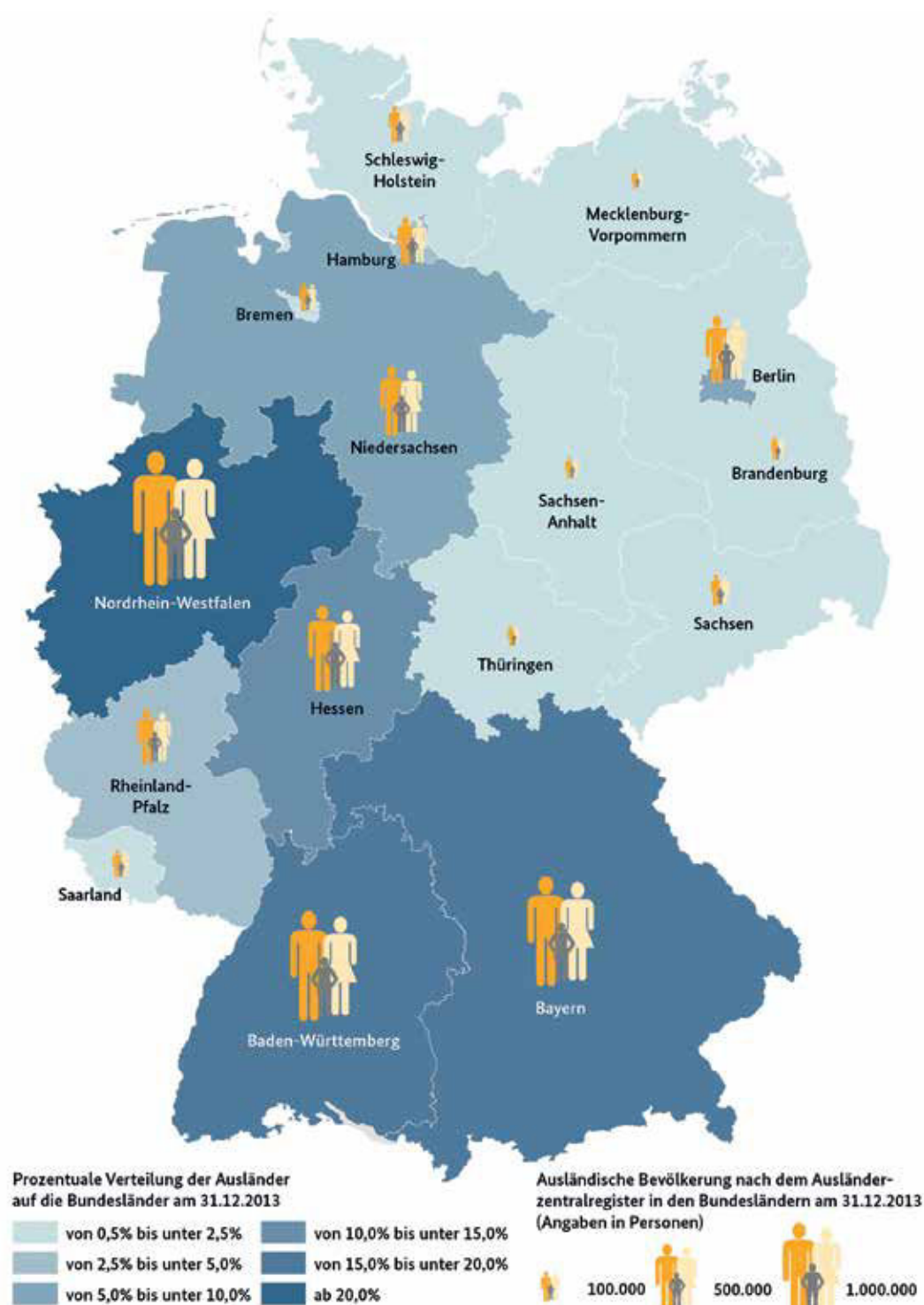
Als Quelle für Angaben zu dieser Personengruppe dient das Ausländerzentralregister (AZR). Das Ausländerzentralregister ist ein Register, welches gemäß § 1 Abs. 1 Ausländerzentralregistergesetz (AZRG) vom Bundesamt für Migration und Flüchtlinge geführt wird. In diesem Register werden die Daten von Ausländern, die sich nicht nur vorübergehend in Deutschland aufhalten, gespeichert und an die mit der Durchführung ausländer- oder asylrechtlicher Vorschriften betrauten Behörden und an andere öffentliche Stellen übermittelt. Die Daten für das AZR werden hauptsächlich durch die jeweils zuständige Ausländerbehörde (ABH) ermittelt und erfasst.

1.2.1 Menschen mit ausländischer Staatsangehörigkeit in den Bundesländern

Im Ausländerzentralregister waren am Ende des Jahres 2013 ca. 7,63 Millionen ausländische Personen registriert. Die folgende Karte zeigt die ausländische Bevölkerung in den Bundesländern Deutschlands anhand der Bestandszahlen nach dem Ausländerzentralregister (Stand 31.12.2013).

Die meisten Menschen mit ausländischer Staatsangehörigkeit leben in den Bundesländern Nordrhein-Westfalen (25,7 % aller Ausländer), Baden-Württemberg (17,3 %) und Bayern (17,1 %). Der Anteil der ausländischen Bevölkerung in den neuen Bundesländern an allen Ausländern in Deutschland beträgt durchweg weniger als 1,5 %. In absoluten Zahlen betrachtet heißt das: die meisten Ausländer leben in Nordrhein-Westfalen (1,96 Mio. Menschen), die wenigsten in Mecklenburg-Vorpommern (0,38 Mio. Menschen).

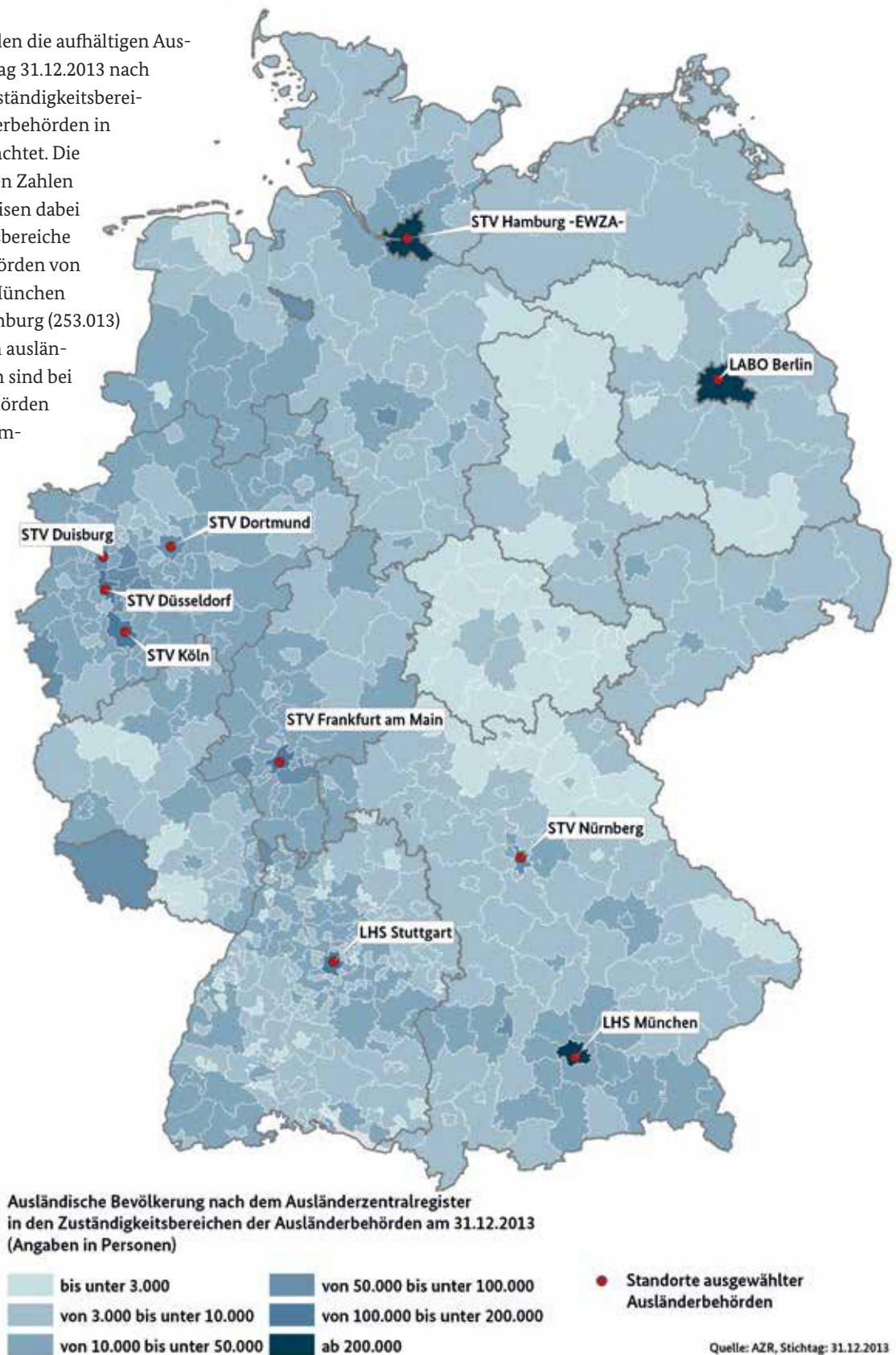
Abbildung 6: Ausländische Bevölkerung in den Bundesländern am 31.12.2013



1.2.2 Ausländische Menschen in den Bezirken der Ausländerbehörden

Abbildung 7: Ausländische Menschen in den Zuständigkeitsbereichen der Ausländerbehörden am 31.12.2013

Nachfolgend werden die aufhältigen Ausländer zum Stichtag 31.12.2013 nach den jeweiligen Zuständigkeitsbereichen der Ausländerbehörden in Deutschland betrachtet. Die höchsten absoluten Zahlen an Ausländern weisen dabei die Zuständigkeitsbereiche der Ausländerbehörden von Berlin (491.900), München (357.740) und Hamburg (253.013) auf. Die wenigsten ausländischen Menschen sind bei den Ausländerbehörden der Landkreise Sömmerda (722), Sonneberg (723) und Schwedt/ Oder (753) registriert.



1.2.3 Die häufigsten ausländischen Staatsangehörigkeiten in den Bundesländern

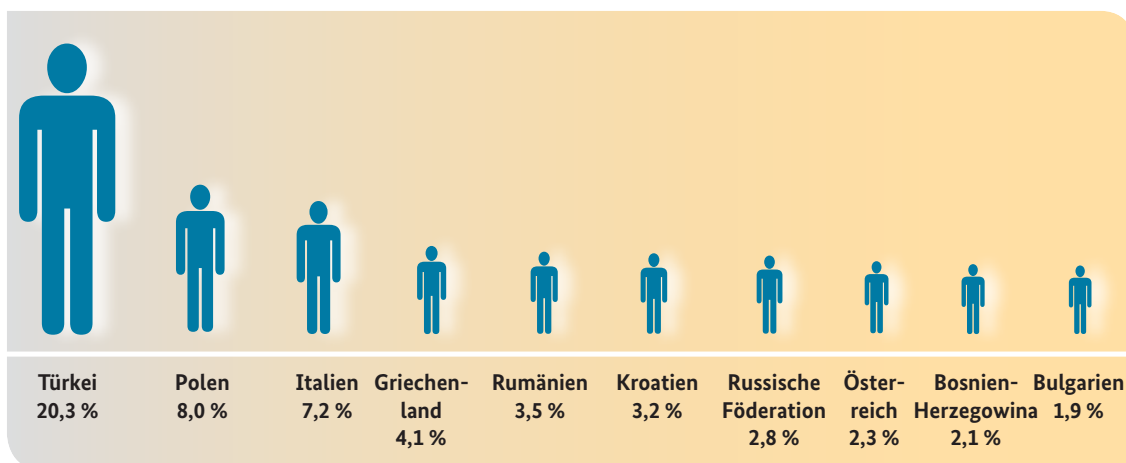
Die größten Ausländergruppen in Deutschland im Jahr 2013 sind Staatsangehörige der Türkei (20,3 %), Polens (8,0 %), Italiens (7,2 %), Griechenlands (4,1 %) und Rumäniens (3,5 %) mit ca. 3,3 Millionen Menschen. Somit stellen diese fünf Nationalitäten fast die Hälfte der ausländischen Bevölkerung in Deutschland.

Abbildung 8 zeigt die räumliche Verteilung aller Menschen mit einer anderen als der deutschen Staatsangehörigkeit sowie die Anteile der einzelnen fünf genannten größten Staatsangehörigkeitsgruppen nach Bundesländern zum 31.12.2013. Es fällt auf, dass die Verteilung dieser Staatsangehörigen in den einzelnen Bundesländern teils sehr unterschiedlich ist. So leben beispielsweise- prozentual betrachtet - viele türkische Staatsangehörige in den Stadtstaaten Berlin, Hamburg und Bremen sowie in Nordrhein-Westfalen. Deren Anteil an der ausländischen Bevölkerung in den neuen Bundesländern ist jedoch sehr gering. Dagegen stellen die „sonstigen“ Ausländergruppen, wie zum Beispiel vietnamesische Staatsangehörige, einen deutlich größeren Anteil als in den alten Bundesländern.

Auch in den jeweiligen Zuständigkeitsbereichen der einzelnen Ausländerbehörden zeigen sich räumlich unterschiedliche Verteilungen bei den Menschen mit den fünf häufigsten Staatsangehörigkeiten. Dies zeigen die nächsten Abbildungen.



Schaubild 2: Die zehn häufigsten ausländischen Staatsangehörigkeiten in Deutschland



Quelle: AZR, Stichtag: 31.12.2013

Abbildung 8: Die fünf häufigsten Staatsangehörigkeiten ausländischer Menschen in Deutschland im Jahr 2013

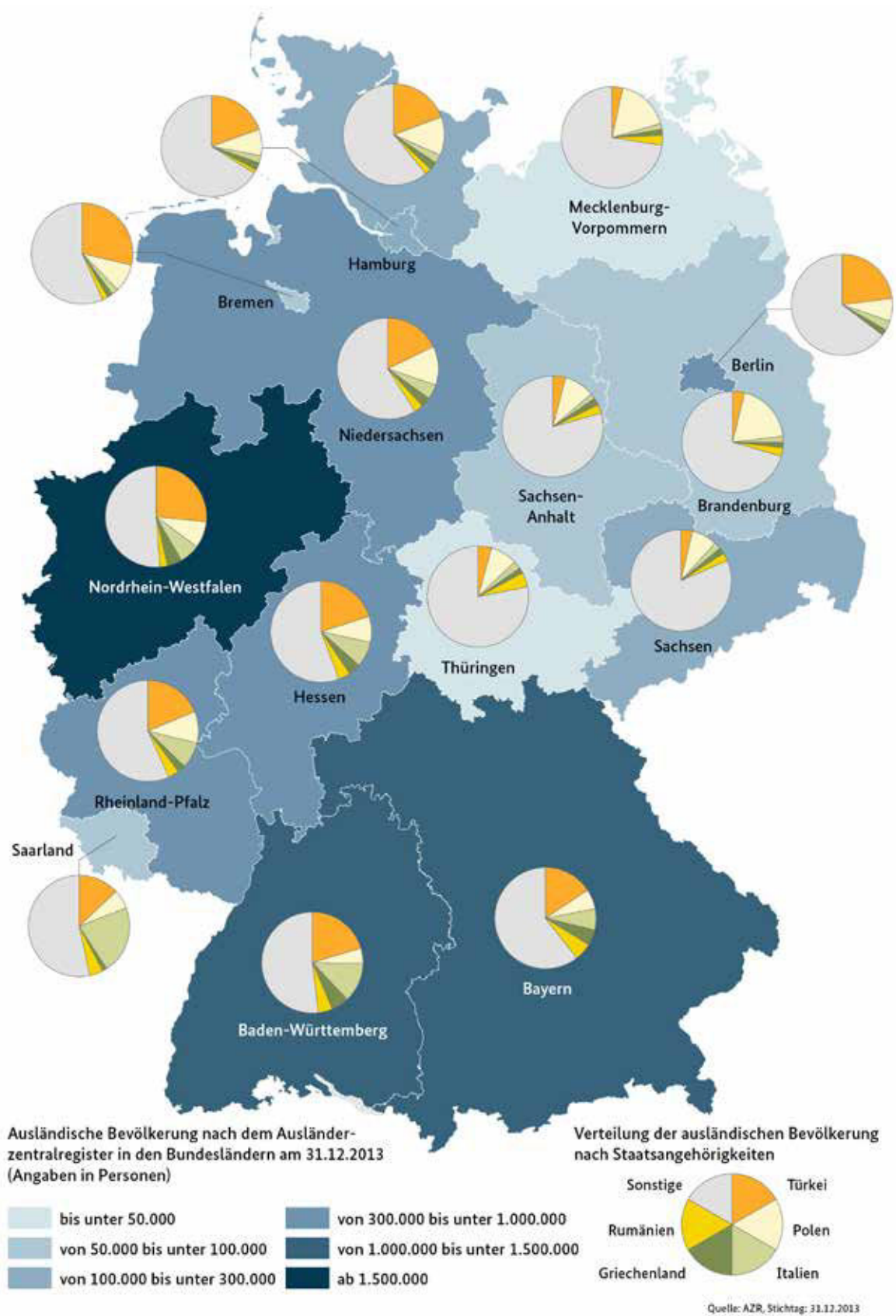
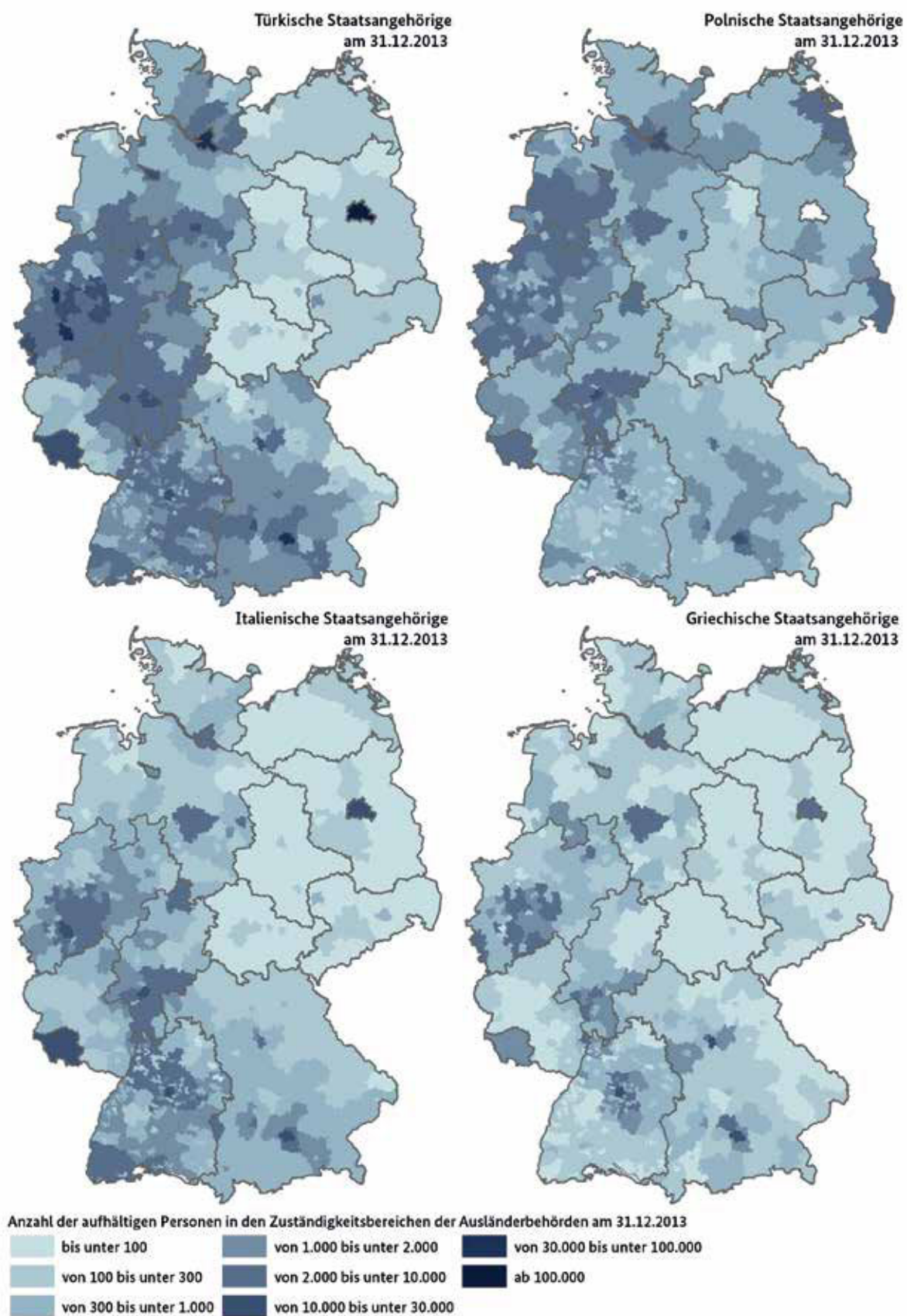
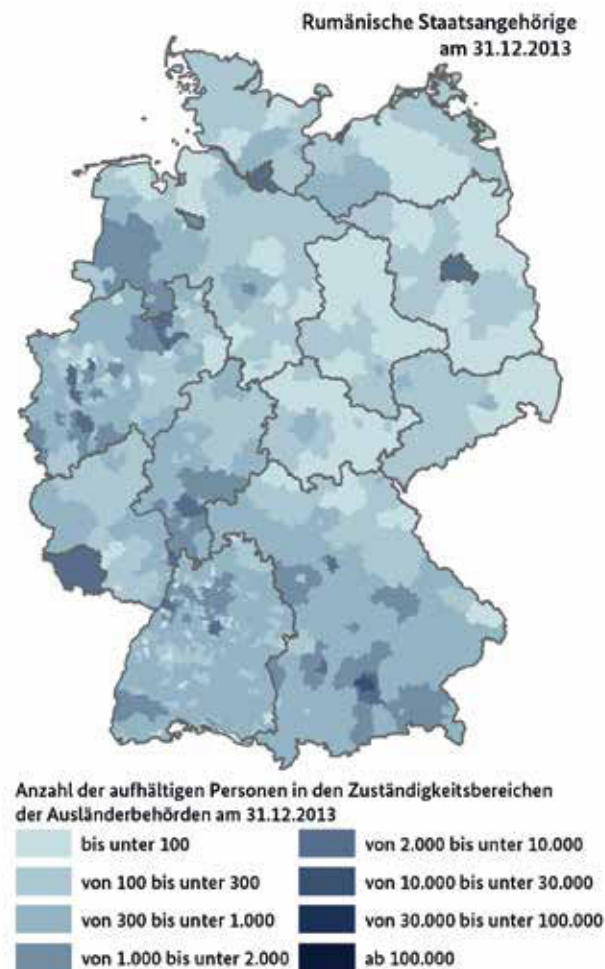


Abbildung 9: Verteilung der fünf häufigsten Staatsangehörigkeiten ausländischer Menschen in den Zuständigkeitsbereichen der Ausländerbehörden am 31.12.2013



Quelle: AZR, Stichtag: 31.12.2013

Fortsetzung zu Abbildung 9



Quelle: AZR, Stichtag: 31.12.2013

1.2.4 Ausländeranteile in Europa

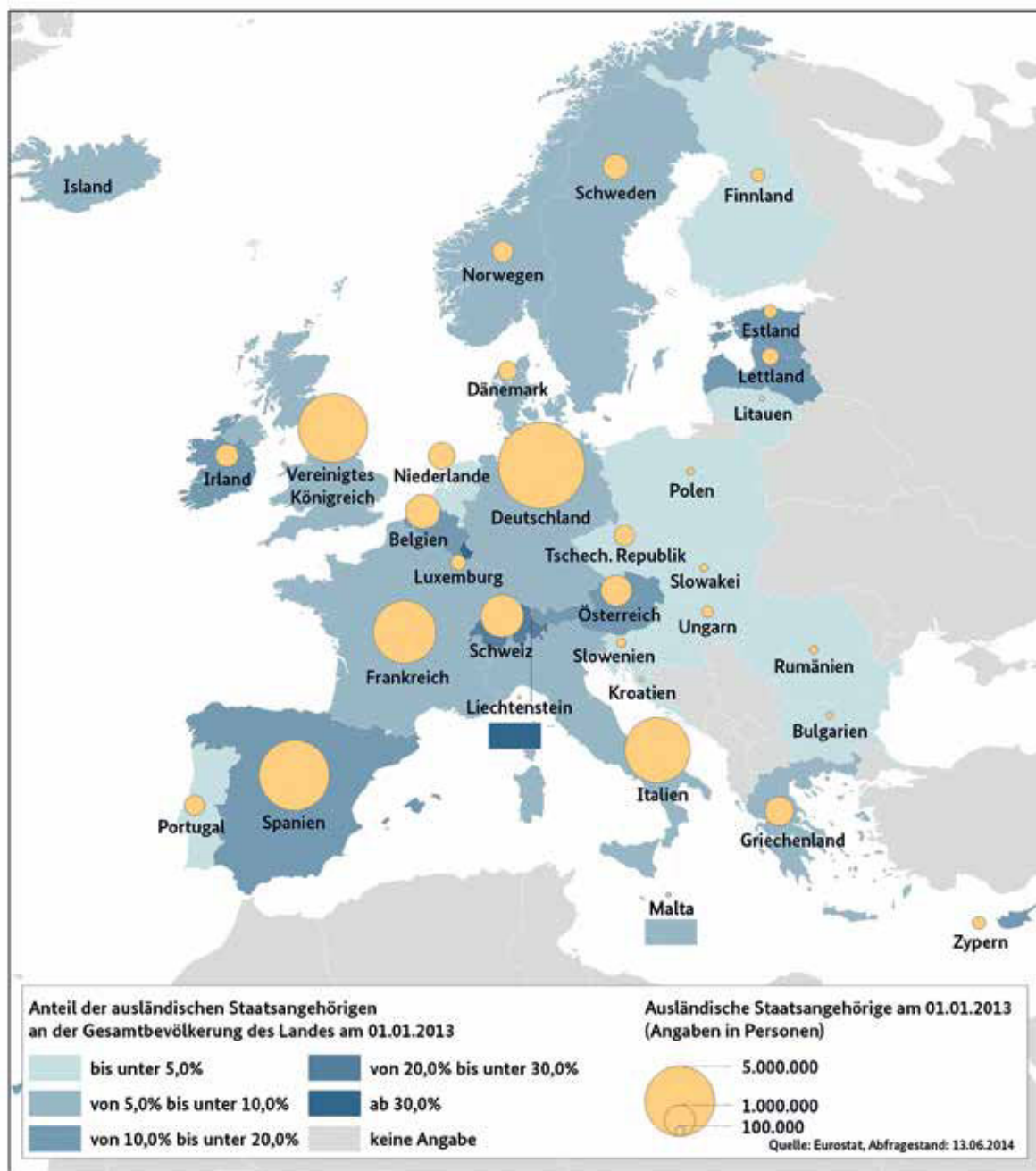
Nach Berechnungen von Eurostat, der Europäischen Statistikbehörde, lebten am 01.01.2013 ca. 34,1 Millionen Menschen mit ausländischer Staatsangehörigkeit in den 28 EU-Staaten. Dies entspricht einem Anteil von 6,7 % an der Gesamtbevölkerung der Europäischen Union.

Abbildung 10 betrachtet den Ausländeranteil in der Europäischen Union und ausgewählten europäischen Ländern. Die höchsten Ausländeranteile weisen dabei Luxemburg (44,5 %), Zypern (19,6 %), Lettland (15,6 %)

und Estland (14,9 %) auf. Außerhalb der EU-28-Länder ist der Ausländeranteil in Liechtenstein (33,5 %) und der Schweiz (23,2 %) verhältnismäßig hoch. Die geringsten Ausländeranteile haben Bulgarien, Kroatien, Litauen, Polen und Rumänien (jeweils unter 1,0 %).⁸ Auch der Ausländerbestand des jeweiligen Landes am 01.01.2013 kann der nachfolgenden Abbildung in absoluten Zahlen entnommen werden.

⁸ Quelle: Eurostat, Abfragestand: 13.06.2014

Abbildung 10: Ausländeranteile im Europäischen Vergleich am 01.01.2013



1.3 Wanderungsbewegungen von Menschen

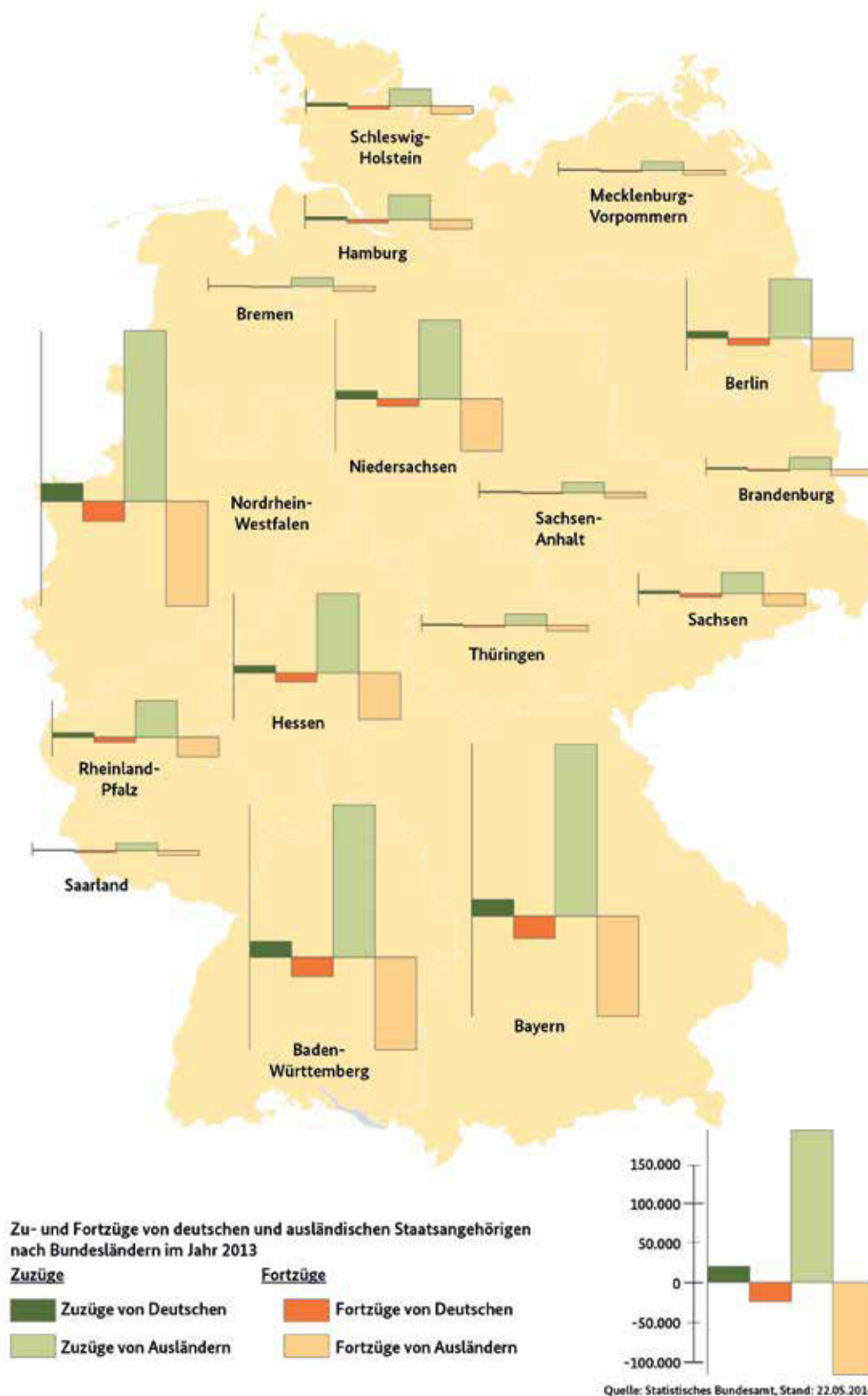
Die Menschen verändern ihren Lebensraum aus den verschiedensten Gründen. Deutschland ist dabei ein Land, das auch von Zu- und Abwanderung geprägt ist. Für die Betrachtung des Wanderungsgeschehens werden zunächst die einzelnen Bundesländer als Raumbezug herangezogen. Berücksichtigt werden dabei nur die Wanderungsbewegungen über die Grenzen von Deutschland (Außenwanderung). Auf die Migration innerhalb Deutschlands (Binnenwanderung) wird dagegen in diesem Kapitel nicht eingegangen.

1.3.1 Wanderungsbewegungen in Deutschland

Im Jahr 2013 sind nach vorläufigen Angaben des Statistischen Bundesamtes⁹ 1,2 Millionen Personen nach Deutschland gezogen. Davon waren mehr als 90 % ausländische Menschen (1.108.071 Personen). Demgegenüber haben fast 800.000 Menschen Deutschland verlassen. Bei den Fortzügen beträgt der Anteil der ausländischen Menschen 82,2 % (648.911 Personen). Dadurch hat sich für das Jahr 2013 ein positiver Gesamtwanderungssaldo von mehr als 437.000 Wanderungsfällen eingestellt, wobei der Wanderungssaldo der ausländischen Menschen bei +459.160 Personen liegt. Einen Überblick über die jeweiligen Wanderungsbewegungen der einzelnen Bundesländer zeigt Abbildung 11.

⁹ Statistisches Bundesamt, 2014: Bevölkerung und Erwerbstätigkeit, Vorläufige Wanderungsergebnisse 2013

Abbildung 11: Zu- und Abwanderung von Deutschen und Ausländern nach Bundesländern im Jahr 2013



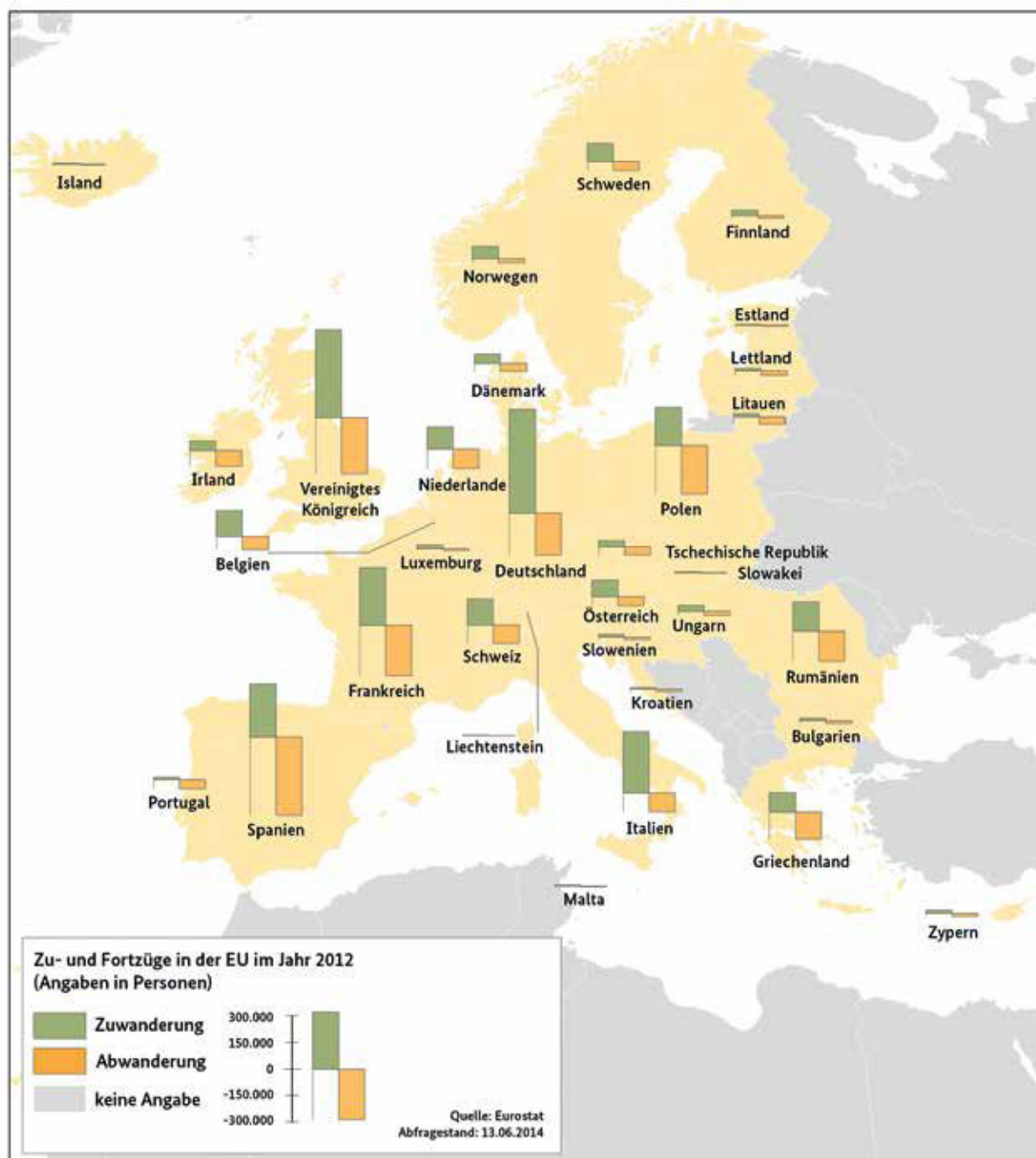
1.3.2 Wanderungsbewegungen in Europa

Nachfolgend werden die Zu- und Fortzüge von Menschen in der Europäischen Union betrachtet. Nach den Vorgaben der EU-Verordnung¹⁰ wird hier die Zuwan-

derung und Abwanderung von Personen erfasst, welche ihren üblichen Aufenthaltsort für einen Zeitraum von mindestens zwölf Monaten bzw. von voraussichtlich mindestens zwölf Monaten in bzw. aus dem Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaates verlegt haben. Soweit hier von der europäischen Statistikbehörde Daten verfügbar sind, werden diese Wanderungsbewegungen in Abbildung 12 dargestellt.

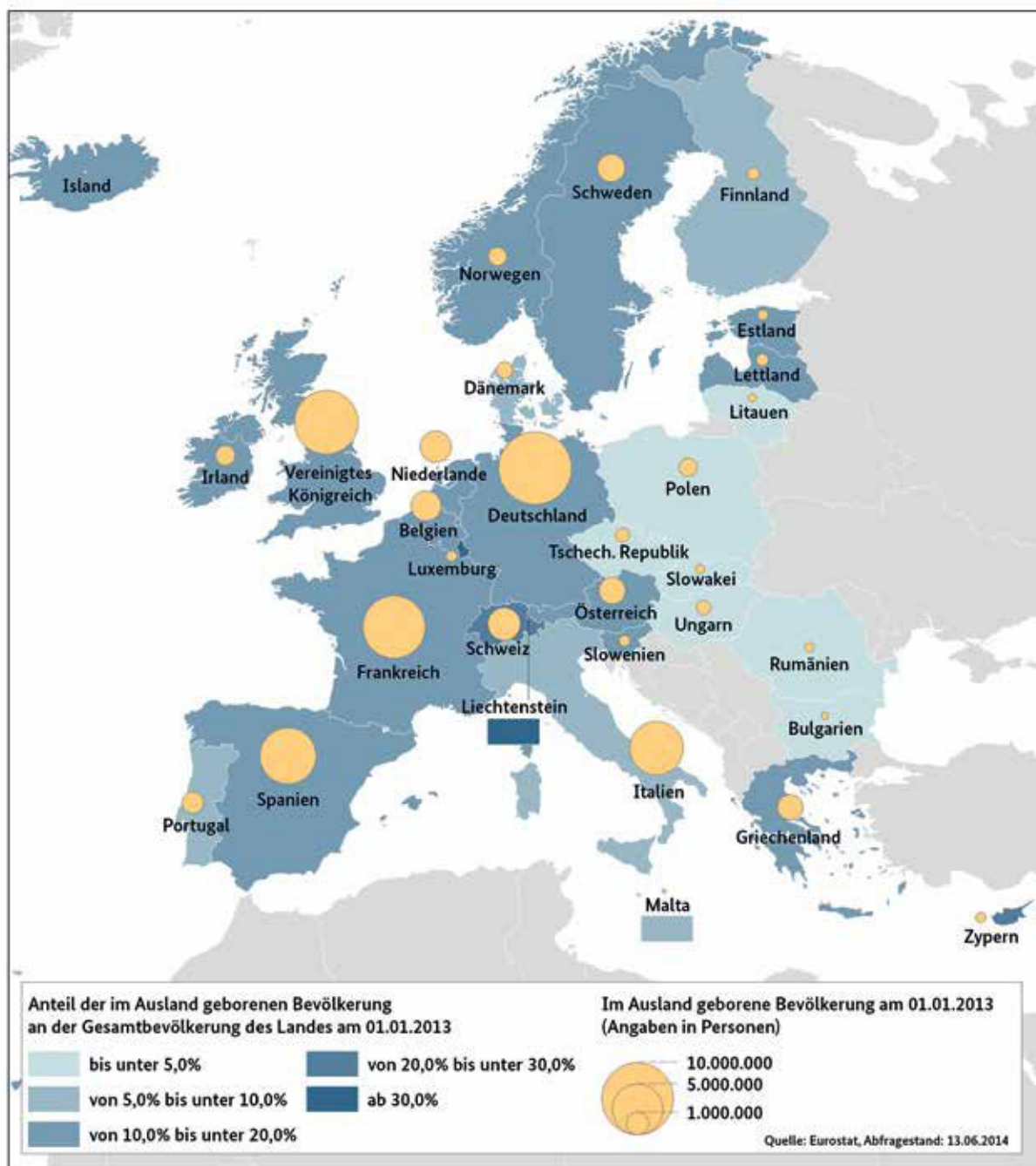
¹⁰ Verordnung (EG) Nr. 862/2007 vom 11. Juli 2007 zu Gemeinschaftsstatistiken über Wanderung und internationalen Schutz, Art. 2 Abs. 1b,c

Abbildung 12: Zu- und Abwanderung von Menschen in der Europäischen Union im Jahr 2012



Eine Gesamtübersicht über die im Ausland geborenen Menschen und damit zugewanderten Personen in der Europäischen Union verschafft Abbildung 13. Die im Ausland geborenen Menschen haben zum Teil bereits die Staatsangehörigkeit des Landes, in dem sie im Jahr 2013 wohnten. Die Zahl dieser Personen lag im Jahr 2013 bei ca. 51 Millionen. Die im Ausland geborenen Menschen machen einen Anteil von 10,1 % an der Gesamtbevölkerung der EU aus.

Abbildung 13: Im Ausland geborene Bevölkerung im europäischen Vergleich am 01.01.2013

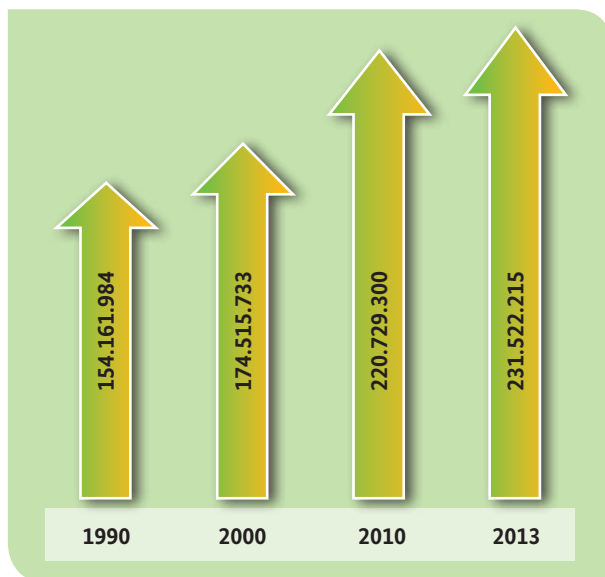


1.3.3 Weltweite Migration

Die Statistiken der Vereinten Nationen erfassen die Zahl der internationalen Migranten (migrant stock). Ein Migrant ist dabei eine Person, die nicht in dem Staat lebt, in dem sie geboren wurde (foreign born). Damit umfasst der Begriff des Migranten neben Flüchtlingen auch Arbeitsmigranten, nachziehende Familienangehörige sowie sonstige Formen der Zuwanderung, z. B. Studierende.

Nach Angaben der Vereinten Nationen betrug die Zahl der Migranten zur Jahresmitte 2013 weltweit fast 232 Millionen Menschen. Damit hat sich die Zahl der internationalen Migranten in den letzten 3 Jahren um 5 % erhöht. Im Vergleich zum Wert von 2000 hat sich der Wert um zwei Drittel erhöht.¹¹

Schaubild 3: Veränderung des weltweiten Migrantenbestandes von 1990 bis 2013



Quelle: United Nations, Trends in International Migrant Stock, The 2013 Revision, Stand: September 2013

¹¹ September 2013, United Nations, UN Population Division, Trends in International Migrant Stock: The 2013 Revision

Abbildung 14 zeigt die absoluten Zahlen der Migranten. Auffallend sind hier die Vereinigten Staaten, die als Einwanderungsland naturgemäß eine hohe Migrantenzahl aufweisen (45,8 Mio. Menschen). Danach nennen die Vereinten Nationen die Russische Föderation

(11,0 Mio. Menschen) und Deutschland (9,8 Mio. Menschen).

Wird die Zahl der Migranten in Relation zur Einwohnerzahl des Landes gebracht, so zeigt sich, dass

Abbildung 14: Weltweiter Migrantenbestand zur Jahresmitte 2013



Internationale Migrantenbestände nach Ländern zur Jahresmitte 2013
(Angaben in Personen)

- bis unter 50.000
- von 50.000 bis unter 100.000
- von 100.000 bis unter 300.000
- von 300.000 bis unter 500.000
- von 500.000 bis unter 1.000.000
- von 1.000.000 bis unter 30.000.000
- ab 30.000.000

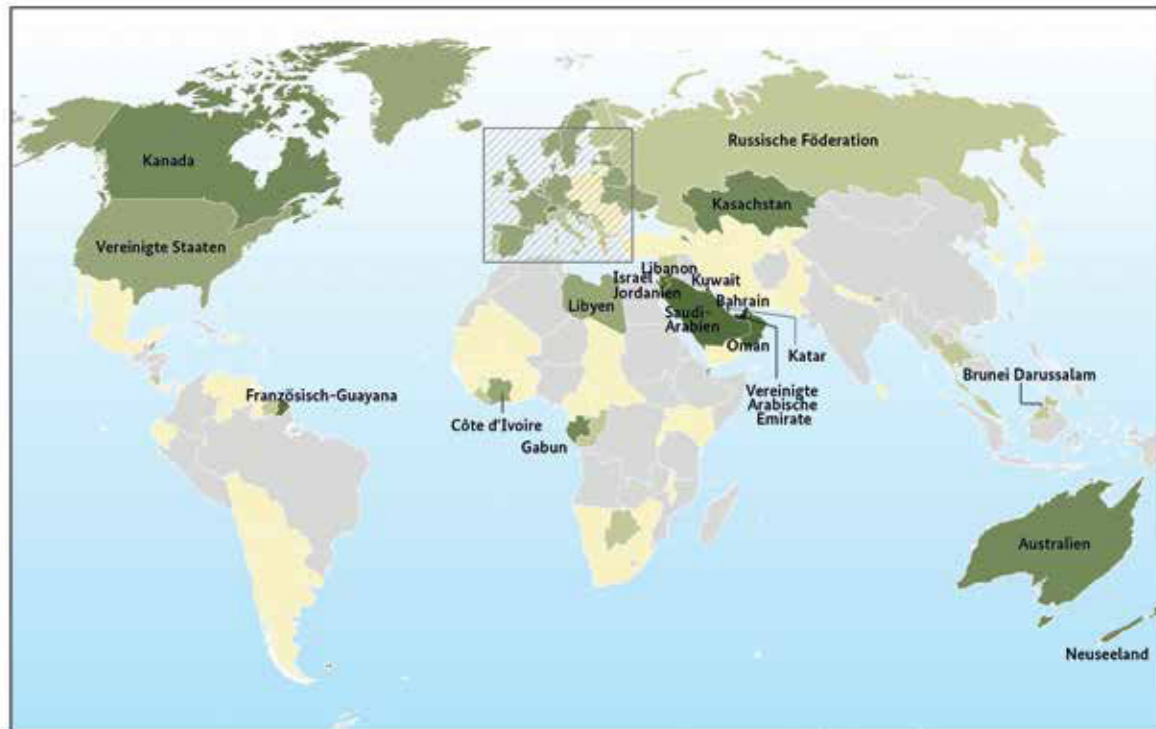
Quelle: United Nations, Trends in International Migrant Stock: The 2013 Revision
Stand: September 2013



insbesondere Länder mit wenigen Einwohnern einen hohen Migrantenanteil aufweisen. In Europa zählen hierzu Monaco (64,2 %), Andorra (56,9 %), Luxemburg (43,3 %) und Liechtenstein (33,1 %). Weltweit befindet

sich Deutschland mit 11,9 % eher im unteren Bereich. An der Spitze sind hier die Vereinigten Arabischen Emirate (83,7 %) oder Katar (73,8 %) zu finden. Einen umfassenden Überblick liefert Abbildung 15.

Abbildung 15: Migrantenanteil an der Gesamtbevölkerung des Landes zur Jahresmitte 2013



Migrantenanteil an der Gesamtbevölkerung des Landes zur Jahresmitte 2013

- bis unter 1,0%
- von 1,0% bis unter 5,0%
- von 5,0% bis unter 10,0%
- von 10,0% bis unter 20,0%
- von 20,0% bis unter 30,0%
- von 30,0% bis unter 50,0%
- von 50,0% bis unter 70,0%
- von 70,0% bis unter 100,0%

Quelle: United Nation, Trends in International Migrant Stock: The 2013 Revision
Stand: September 2013





2 Den Menschen schützen

Nach Artikel 16a des Grundgesetzes (GG) genießen politisch verfolgte Menschen Asyl in der Bundesrepublik Deutschland. Daneben wird Menschen, die aus Gründen wie sie in der Genfer Flüchtlingskonvention (GFK) von 1951 aufgeführt sind, Flüchtlingsschutz gewährt.

2.1 Asylanträge in Deutschland

Die Durchführung von Asylverfahren ist eine von vielen Aufgaben des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge. Neben der Bearbeitung von in der Bundesrepublik gestellten Asylanträgen ist das Bundesamt auch für die Umsetzung der EG-Verordnung 343/2003 (Dublin - VO) zuständig.

Eine ausführliche und weiterführende Beschreibung über die rechtlichen Grundlagen im Asylrecht sowie ausführliches Zahlenmaterial finden Sie in den Publikationen „Das deutsche Asylverfahren - ausführlich erklärt“ und „Das Bundesamt in Zahlen 2013“.

www.bamf.de

Sie können diese Publikationen auf der Internetseite des Bundesamtes bestellen.

The screenshot displays the homepage of the Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF). At the top, there is a navigation bar with links: [Infoblätterbereich](#), [Bewerberzentren](#), [Impressum](#), [Datenschutz](#), [Presse](#), [Kontakt](#), [Beratungen](#), [Veranstaltungen](#), and a language dropdown set to [Deutsch](#). The main header features the BAMF logo and the slogan "Den Menschen im Blick. Schützen. Integrieren."

Below the header, there are two main content blocks:

- Migration nach Deutschland:** Includes links for [Einbürgerung](#), [Rückkehrförderung](#), [Infothek](#), and [Das BAMF](#). It also features a search bar with a "Suchen" button.
- Willkommen in Deutschland:** Includes links for [Erwerbsuche](#) and [Suchbegriff](#).

The main content area is divided into two columns:

- Migration nach Deutschland:** Features a photo of three people and a list of topics: [Familienübernahme](#), [Ehepartner/innen nachziehen](#), [Arbeiten in Deutschland](#), [Studium und Ausbildung](#), [Asyl und Flüchtlingsschutz](#), [Aufnahmeverfahren System](#), [Spätaussiedler](#), and [Jüdischer Zuwanderer](#).
- Willkommen in Deutschland:** Features a photo of a family and a list of topics: [Aufenthalt in Deutschland](#), [Deutsch lernen](#), [Integrationsprojekte vor Ort](#), [Information und Beratung](#), [Bildung](#), [Arbeit und Beruf](#), [Wohnen](#), [Kinder und Familie](#), and [Gesundheit und Vorsorge](#).

Below the main content, there are three sections:

- Aktuelles:** Includes a link to [INTERKULTURELLE WOCHE 2014](#).
- Brauchen Sie Hilfe?:** Includes a link to [Finden Sie persönliche Beratung in Ihrer Nähe!](#) and a list of services: [Regionalstellen](#), [Integrationskurse](#), and [Migrationsberatungsstellen](#).

At the bottom, there are three publication covers:

- Das deutsche Asylverfahren - ausführlich erklärt:** A blue and white cover with the BAMF logo and the text "BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND".
- Das Bundesamt in Zahlen 2013:** A green and white cover with the BAMF logo and the text "Asyl, Migration und Integration".
- Zahlen 2013:** A green and white cover with a bar chart and the text "Zahlen 2013".

2.1.1 Aufnahmequoten nach dem Königsteiner Schlüssel

Mit Hilfe des bundesweiten Verteilungssystems EASY (Erstverteilung von Asylbegehrenden) wird die für die Unterbringung des Asylsuchenden zuständige Erstaufnahmeeinrichtung ermittelt. Das EASY-System dient der Erstverteilung der Asylbegehrenden auf die Bundesländer und ist seit dem 01.04.1993 in Betrieb. Die Asylbegehrenden werden gemäß § 45 AsylVfG durch dieses System zahlenmäßig auf die einzelnen Bundesländer verteilt. Die quotengerechte Verteilung erfolgt unter Anwendung des so genannten Königsteiner Schlüssels. Der Königsteiner Schlüssel setzt sich zu zwei Dritteln aus dem Steueraufkommen und zu einem Drittel aus der Bevölkerungszahl der Länder zusammen. Dem Königsteiner Schlüssel für das jeweilige Haushaltsjahr liegen das Steueraufkommen und die Bevölkerungszahl des jeweiligen Vorjahres zu Grunde.¹² Im EASY-System wird jeweils der Königsteiner Schlüssel angewendet, der für das vorangegangene Kalenderjahr im Bundesanzeiger veröffentlicht wurde (§ 45 Satz 2 AsylVfG). Für die Anwendung im Jahr 2013 ist dies also der Schlüssel des Vorjahres.

Abbildung 16: Königsteiner Schlüssel für die Anwendung im Jahr 2013



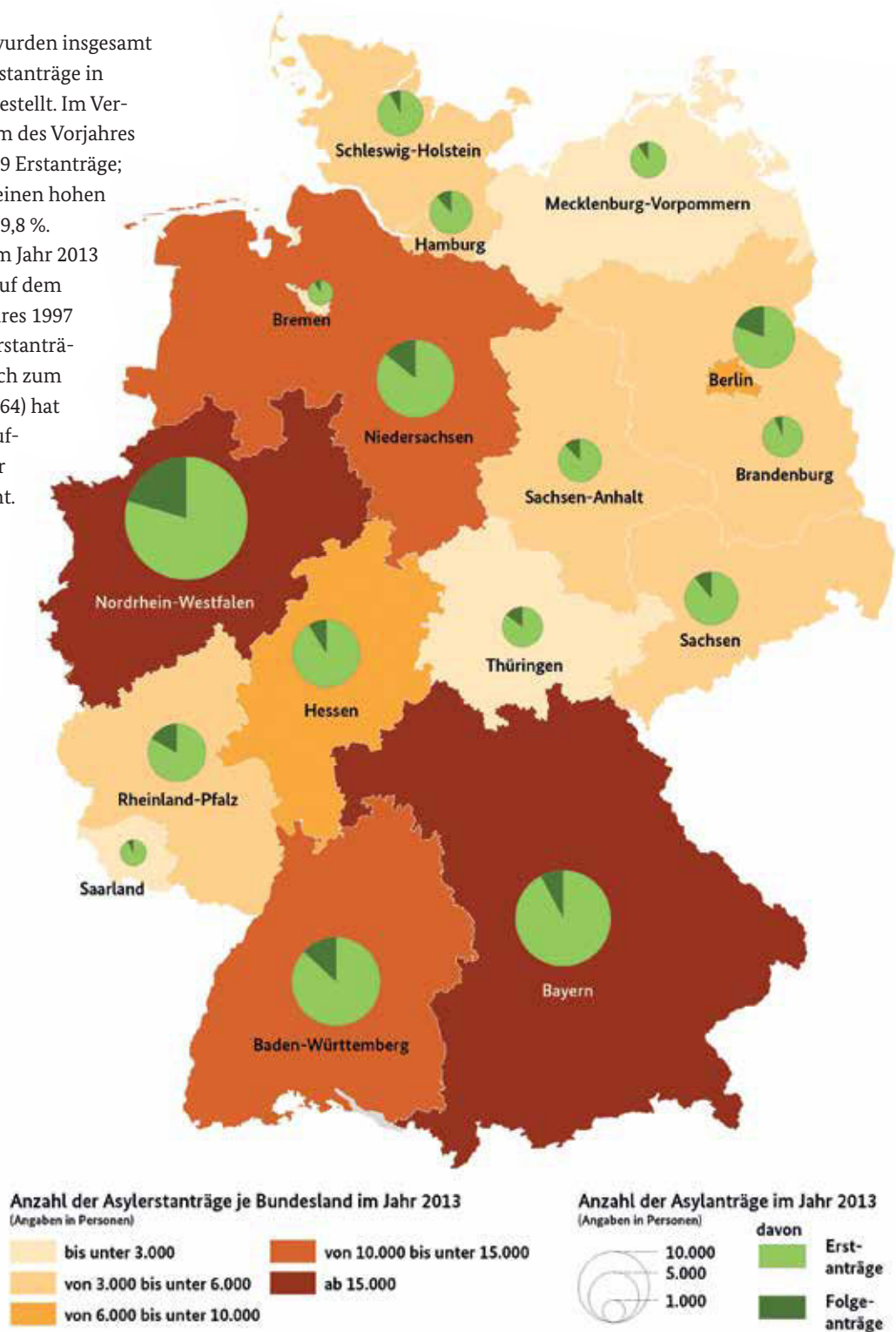
Quelle: BAAnZ, Nr. 178 vom 25. November 2011

¹² www.gwk-bonn.de/fileadmin/Papers/koenigsteiner-schluesel-2012.pdf, Stand: 20.09.2014

2.1.2 Räumliche Verteilung der Asylbewerber nach Bundesländern

Im Jahr 2013 wurden insgesamt 109.580 Asylersanträge in Deutschland gestellt. Im Vergleichszeitraum des Vorjahres waren es 64.539 Erstanträge; dies bedeutet einen hohen Zuwachs um 69,8 %. Die Zugänge im Jahr 2013 waren damit auf dem Niveau des Jahres 1997 (104.353 Asylersanträge). Im Vergleich zum Jahr 2007 (19.164) hat sich das Asylaufkommen mehr als verfünffacht.

Abbildung 17: Verteilung der Asylanträge auf die Bundesländer im Jahr 2013



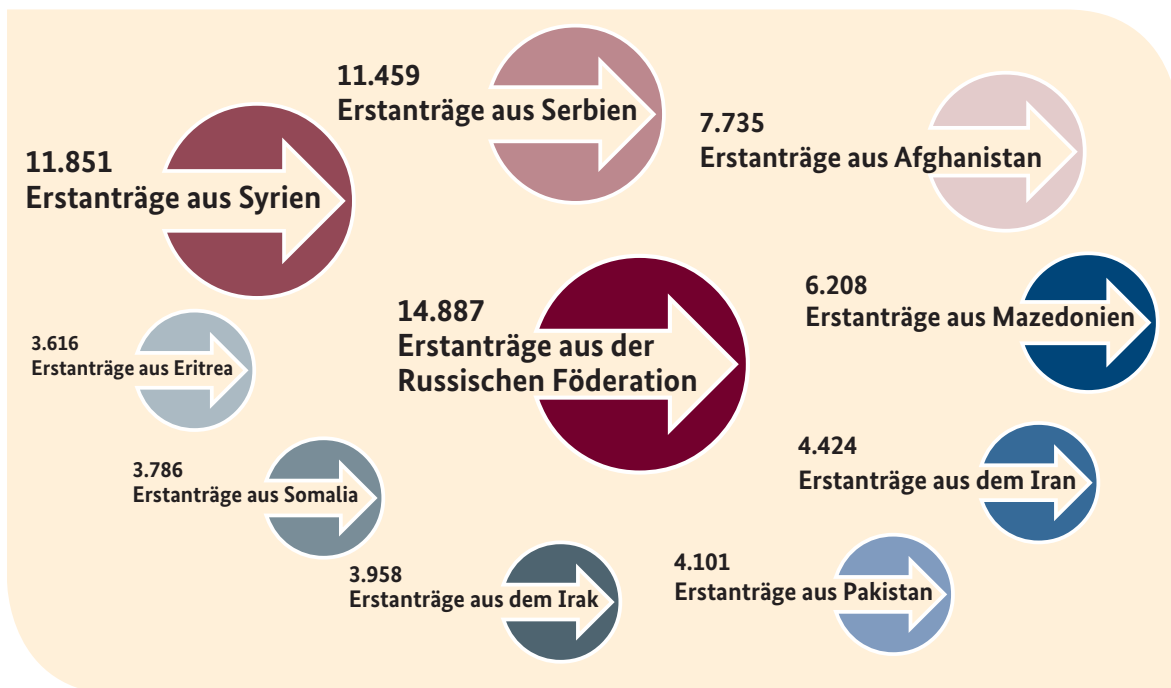
Anhand dieser Karte über die Verteilung der Asylanträge im Jahr 2013 ist zu erkennen, dass das Bundesland Nordrhein-Westfalen die meisten Asylbewerber aufgenommen hat (23.719 Erstantragsteller), gefolgt von Bayern (16.698 Erstantragsteller) und Baden-Württemberg (13.421 Erstantragsteller). Den Bundesländern Bremen und Saarland wurden die wenigsten Asylbewerber zugewiesen. Die Verteilung der Erstantragsteller auf die Bundesländer weicht prozentual jedoch leicht vom zuvor beschriebenen Königsteiner Schlüssel ab. Dies begründet sich darin, dass der Königsteiner Schlüssel nur für die Verteilung der Asylbewerber im EASY-System zur Anwendung kommt, die verpflichtet sind, in einer Aufnahmeeinrichtung zu wohnen. Alle anderen Asylbewerber werden ohne Bezug zum Königsteiner Schlüssel auf die Bundesländer verteilt.

Die räumliche Verteilung der insgesamt 17.443 Folgeantragsteller auf die Bundesländer verhält sich aber ähnlich der Verteilung der Asylerstanträge. So wurden die meisten Folgeanträge in Nordrhein-Westfalen (6.062 Folgeanträge) und Baden-Württemberg (2.021 Folgeanträge) gezählt. Im Saarland (102 Folgeanträge) und in Bremen (101 Folgeanträge) wurden dagegen die wenigsten Folgeanträge für das Jahr 2013 erfasst.

2.1.3 Herkunft der Asylbewerber

Im Jahr 2013 wurden die meisten Asylanträge aus den unten gezeigten zehn Herkunftsländern registriert (siehe Schaubild 4).

Schaubild 4: Die zehn häufigsten Herkunftsländer im Jahr 2013



Quelle: MARiS, Stand: 31.12.2013

Eine umfassende kartographische Übersicht der Herkunftsländer des letzten Jahres sowie eine Übersicht der Zugänge aus den Jahren 2009 bis 2013 liefern die Abbildungen 18 und 19. Hierbei zeigt sich, dass sich die Hauptherkunftsländer der letzten 5 Jahre grundsätzlich mit denen des Jahres 2013 decken. Die Schwerpunkte finden sich in den Krisengebieten im Nahen Osten und im osteuropäischen Raum.

Abbildung 18: Herkunftsländer der Asylbewerber im Jahr 2013

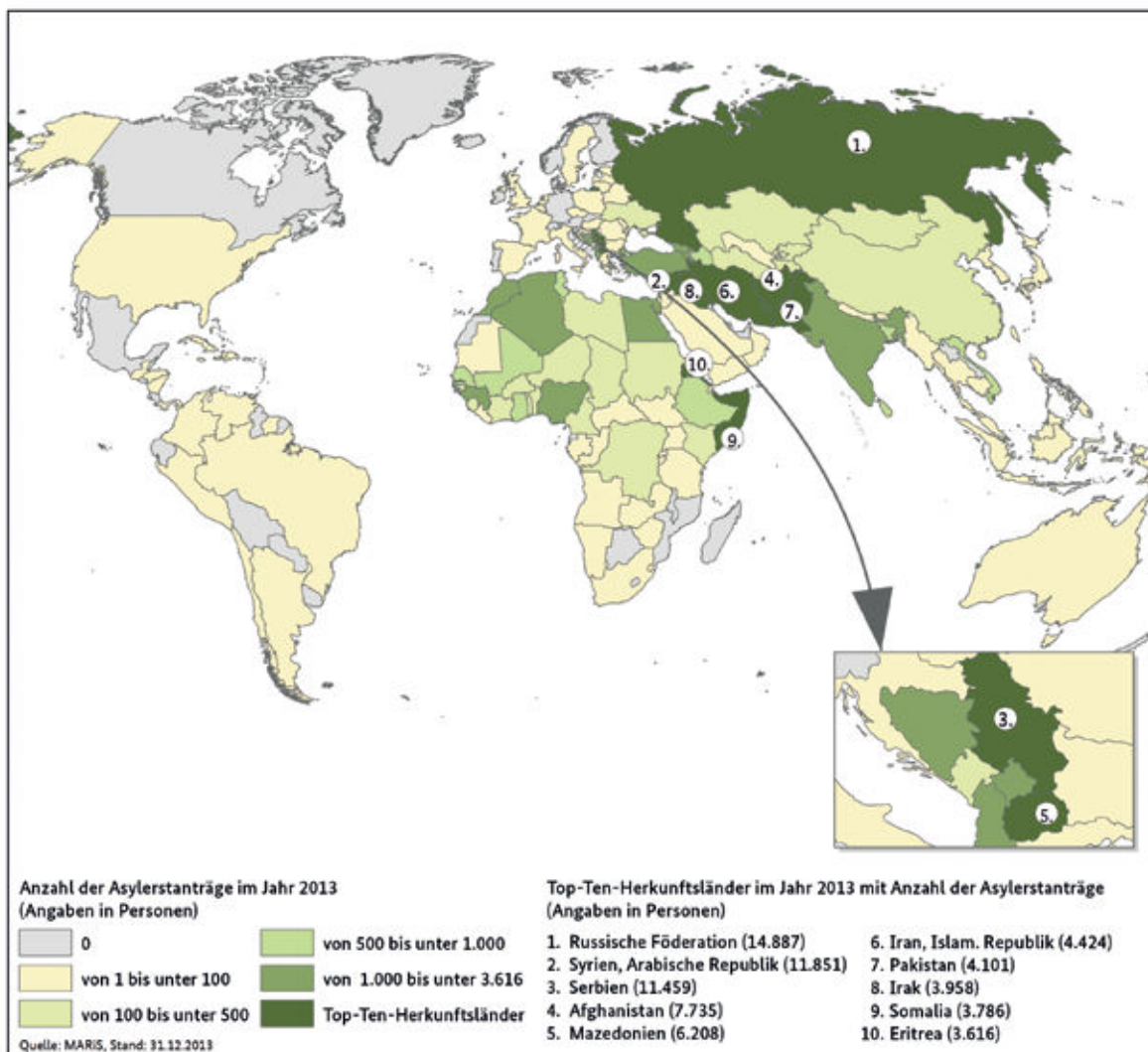
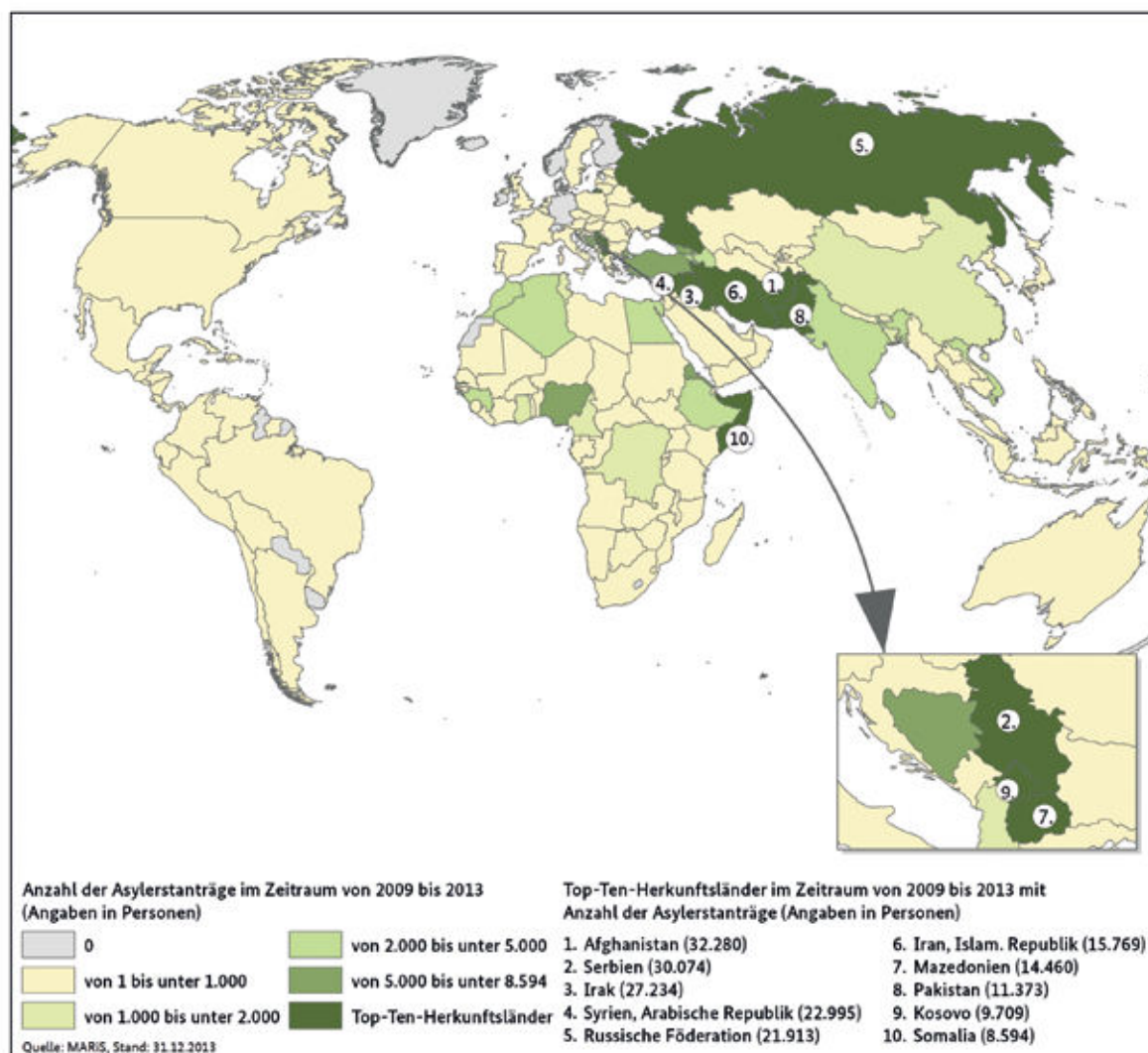
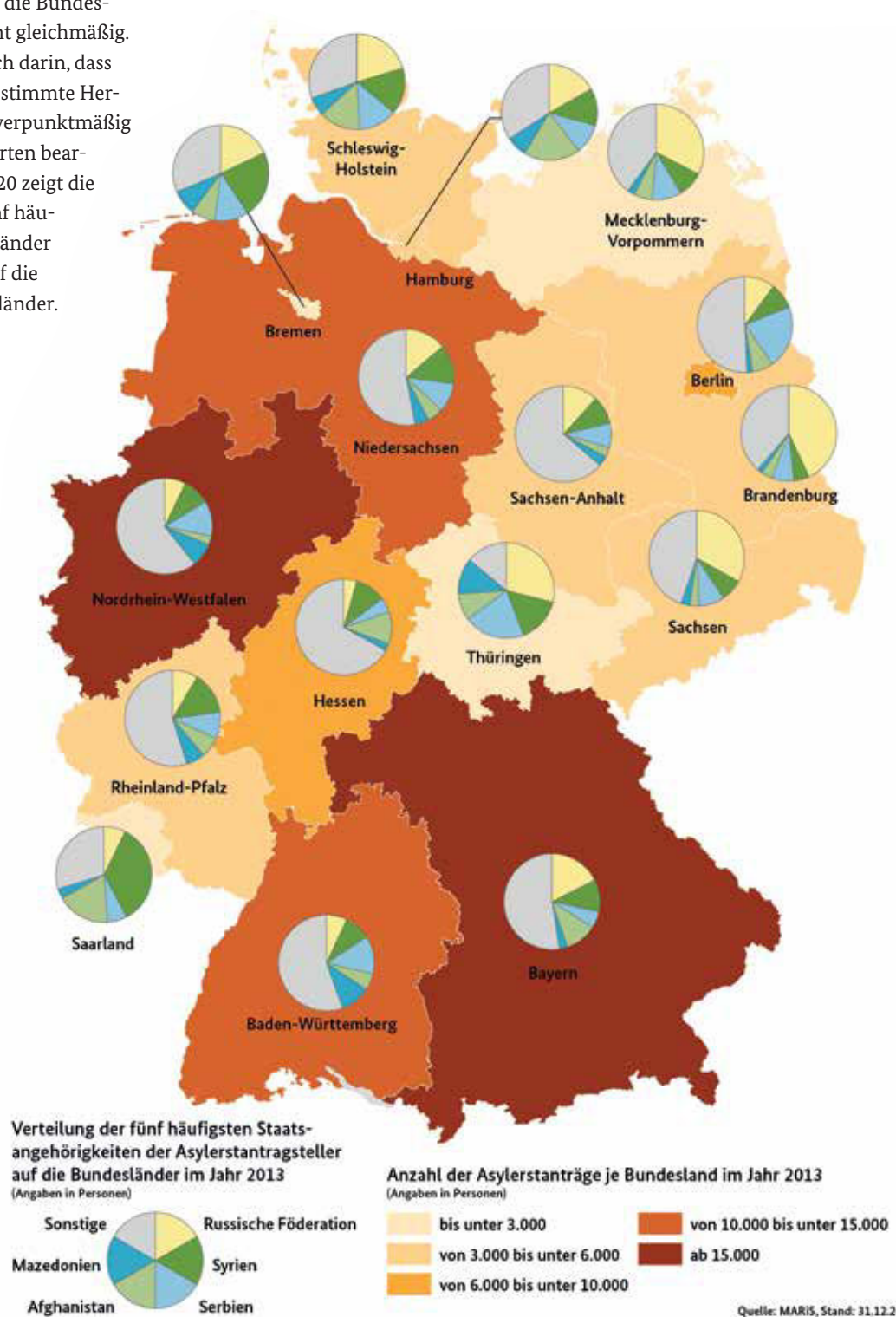


Abbildung 19: Herkunftsländer der Asylbewerber im Zeitraum von 2009 bis 2013



Die räumliche Verteilung der Asylersantragsteller nach Herkunftsländern auf die Bundesländer erfolgt nicht gleichmäßig. Dies begründet sich darin, dass das Bundesamt bestimmte Herkunftsländer schwerpunktmäßig an einigen Standorten bearbeitet. Abbildung 20 zeigt die Verteilung der fünf häufigsten Herkunftsländer des Jahres 2013 auf die einzelnen Bundesländer.

Abbildung 20: Die Verteilung der fünf häufigsten Herkunftsländer auf die Bundesländer im Jahr 2013



2.2 Asyl auf europäischer Ebene

Seit Juli 2013 ist die Europäische Union ein Staatenverbund von nun 28 Mitgliedstaaten, der in seiner Art einmalig auf der Welt ist. Im Mittelpunkt der Bemühungen um ein gemeinsames Europa steht – unter anderem – eine gemeinsame Asylpolitik und ein gemeinsames europäisches Asylsystem.

2.2.1 Asylanträge im europäischen Vergleich

Abbildung 21 zeigt die Asylbewerberzugänge im europäischen Vergleich. Dabei wurden die Asylbewerber (Asylerst- und Folgeanträge) in absoluten Zahlen sowie die Relation zur jeweiligen Bevölkerungszahl der jeweiligen Asylzielländer (Asylbewerber pro 1.000 Einwohner) dargestellt. Aus diesen beiden Betrachtungsweisen ergeben sich unterschiedliche Resultate.

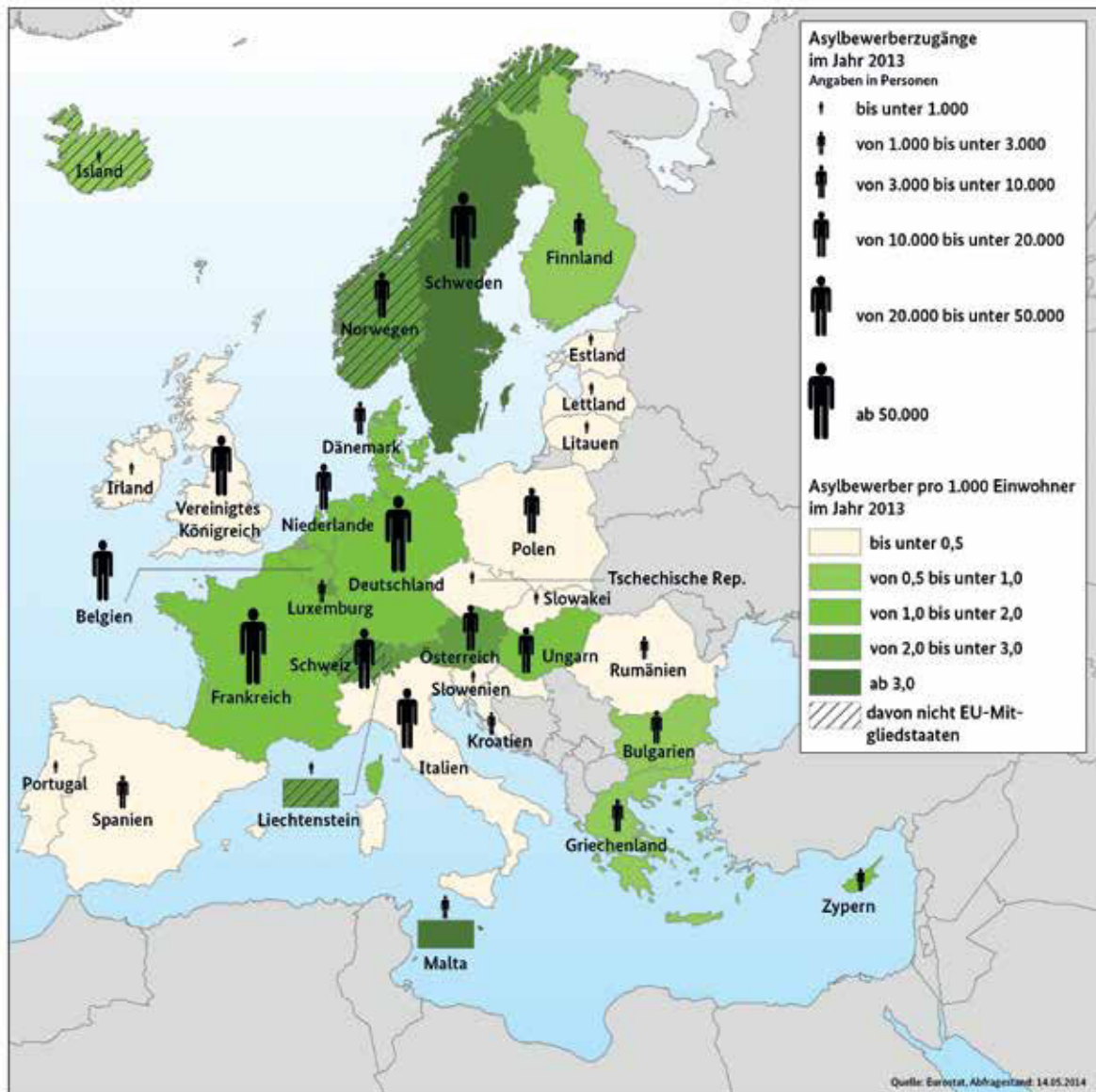
Die wichtigsten Zielländer von Asylsuchenden in Europa im Jahr 2013 waren Deutschland (126.995 Antragsteller bzw. 27,0 % aller Asylanträge), Frankreich (66.265 bzw. 14,1 %) und Schweden (54.365 bzw. 11,6 %).¹³ Damit war Deutschland wie auch im Vorjahr wieder Hauptzielstaat für Asylsuchende in Europa.

Werden die Asylbewerberzugänge nicht nur in absoluten Zahlen, sondern in Relation zur jeweiligen Bevölkerungszahl der Asylzielländer betrachtet, weisen die bevölkerungsmäßig kleineren Staaten Schweden und Malta einen relativ höheren Asylzugang auf. Die meisten Länder mit einer Bevölkerungszahl von über 30 Millionen Einwohnern (Vereinigtes Königreich, Italien, Polen und Spanien) verzeichnen dagegen einen Asylbewerberzugang von unter einem Antragsteller je 1.000 Einwohner. Lediglich Deutschland und Frankreich stellen in diesem Fall Ausnahmen dar.

¹³ Eurostat, Abfragestand: 14.05.2014



Abbildung 21: Asylbewerber im europäischen Vergleich im Jahr 2013



2.3 Rechtsverordnungen in der EU: Dublinverfahren und EURODAC

Die Dublin- und die EURODAC-Verordnung sind Rechtsverordnungen der Europäischen Union, die unmittelbar in den Mitgliedstaaten gelten. Beim Dublinverfahren handelt es sich um ein Zuständigkeitsbestimmungsverfahren, bei dem bestimmt wird, welcher europäische Staat für die Prüfung des Asylantrags eines Drittstaatsangehörigen zuständig ist. Mit der Einrichtung von EURODAC (Vergleich von Fingerabdrücken) wurde ein wichtiges Instrument zur Unterstützung des Dublinverfahrens geschaffen. Mit EURODAC kann festgestellt werden, ob ein Asylbewerber in Deutschland oder eine in Deutschland illegal aufhältige Person bereits zuvor in einem anderen Mitgliedstaat einen Asylantrag gestellt hat.

Ziel des Dublinverfahrens ist es, dass jeder im so genannten „Dublinraum“ gestellte Asylantrag geprüft wird, und zwar durch einen Mitgliedstaat, der nach den in dieser Verordnung festgelegten Kriterien als zuständiger Staat bestimmt wird. Die Dublin-VO gilt unmittelbar in allen Staaten der Europäischen Union und auf Grund der Parallelabkommen auch in Norwegen, Island, der Schweiz und seit dem 19.12.2011 in Liechtenstein.

Die einzelnen Mitgliedstaaten sowie die Entwicklung zum heutigen Dublingebiet sind in der Abbildung 22 dargestellt.

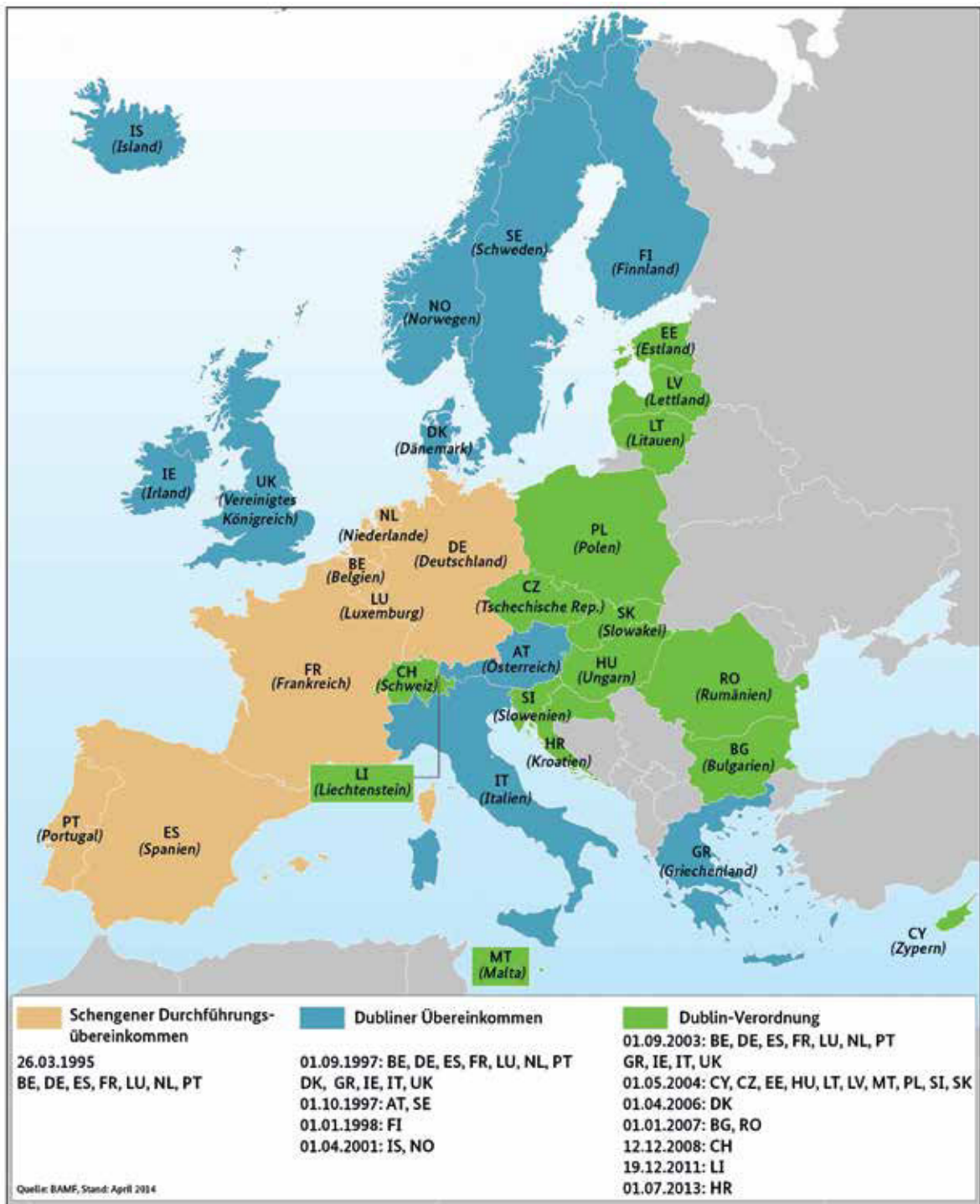
Eine ausführliche Beschreibung über den Ablauf des Dublinverfahrens finden Sie in den Publikationen „Das deutsche Asylverfahren - ausführlich erklärt“ und „Das Bundesamt in Zahlen 2013“.

2.3.1 Dublinverfahren

Eine Aufgabe des Bundesamtes ist die Durchführung des Dublinverfahrens nach der Verordnung (EG) Nr. 343/2003 (Dublin-VO). Diese wird für Asylanträge angewendet, die ab dem 01.09.2003 gestellt werden. Seit dem 19.07.2013 ist die Verordnung (EU) Nr. 604/2013 in Kraft, die die Verordnung (EG) Nr. 343/2003 abgelöst hat und für alle Asylanträge gilt, die ab dem 01.01.2014 gestellt werden. Rechtsgrundlagen dieses Zuständigkeitsbestimmungsverfahrens waren zunächst die Artikel 28 ff des Schengener Durchführungsübereinkommens (SDÜ) vom 26.03.1995, die ab dem 01.09.1997 von dem Dubliner Übereinkommen (DÜ) abgelöst wurden.



Abbildung 22: Die historische Entwicklung zum heutigen Dublin-Gebiet im Jahr 2013



Die Anzahl der vom Bundesamt an die Mitgliedstaaten gestellten Übernahmeersuchen nahm im Jahr 2013 (35.280) gegenüber dem Vorjahr (11.469) stark zu. Dabei richtete Deutschland rund achtmal so viele Übernahmeersuchen an andere Mitgliedstaaten, wie es von diesen erhielt. Auch die Anzahl der Übernahmeersuchen der Mitgliedstaaten an Deutschland ist von 3.632 im Jahr 2012 auf 4.382 im Jahr 2013 (+ 20,6 %) angestiegen.

Die Abbildung 23 zeigt alle im Jahr 2013 nach der Dublin-VO gestellten Übernahmeersuchen. Darin sind auch Ersuchen enthalten, die beim Aufgriff eines illegal aufhältigen Drittstaatsangehörigen gestellt werden. Hier wird grundsätzlich ebenfalls ein Dublinverfahren durchgeführt, wenn dieser zuvor in einem anderen Mitgliedstaat Asyl beantragt hat. Die meisten Übernahmeersuchen richtete Deutschland an Polen (13.902, 2012 Rang 2 mit 1.385), gefolgt von Italien

Abbildung 23: Übernahmeersuchen von und an Deutschland im Jahr 2013

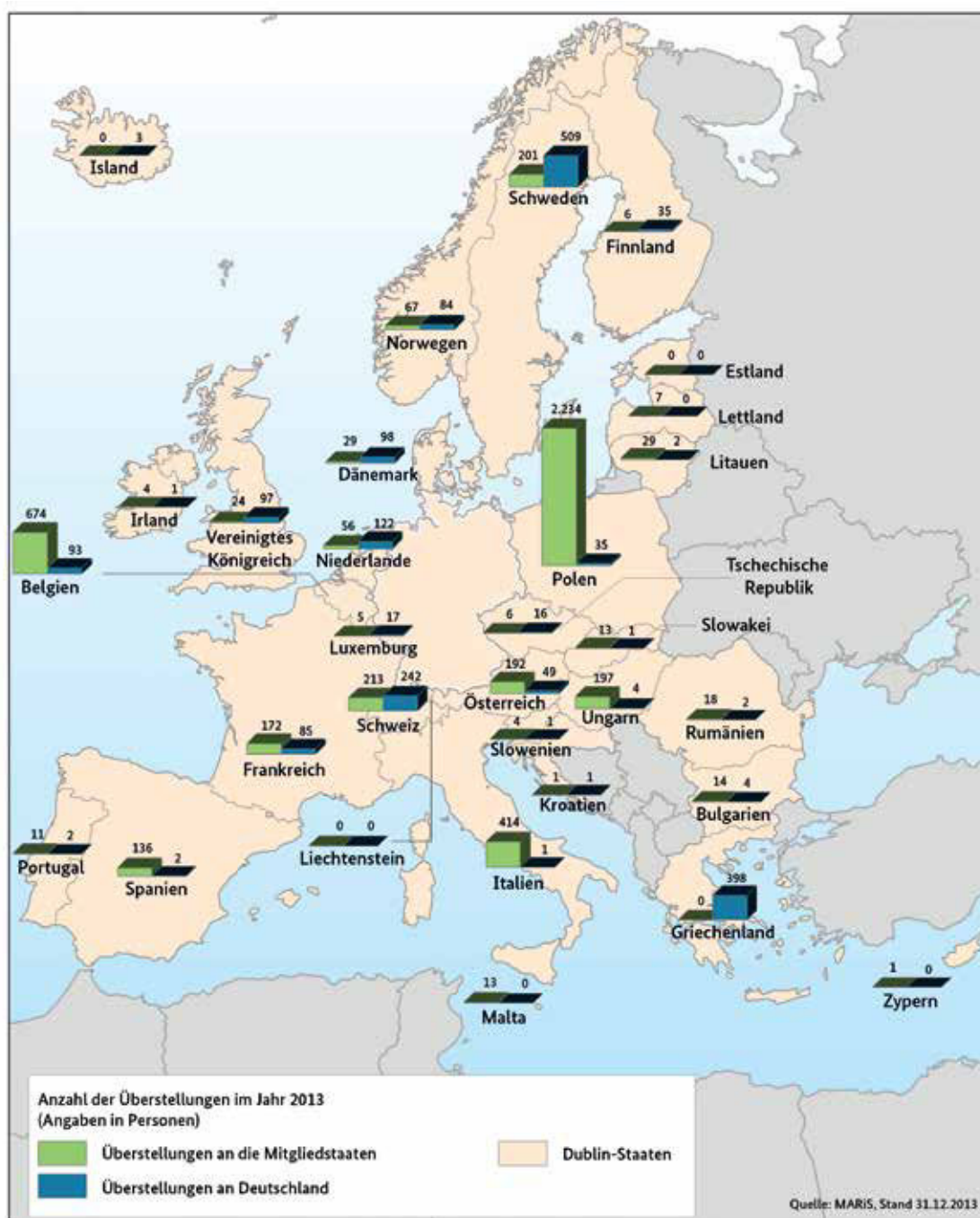


(5.827, 2012: 2.483, Rang 1), Belgien (2.831, 2012: 1.376, Rang 3), Ungarn (2.441, 2012: 331, Rang 11) und Frankreich (1.741, 2012: 885, Rang 6).

Deutschland erhielt im Jahr 2013 die meisten Ersuchen von Schweden (1.014, 2012: 768), gefolgt von Frankreich (634; 2012: 509, Rang 3), Griechenland (560, 2012: 372, Rang 4), Schweiz (548, 2012: 549, Rang 2) und Belgien (281, 2012: 318, Rang 5).

Abbildung 24 betrachtet die Überstellungen von und an Deutschland. In der Karte sind alle im Jahr 2013 nach der Dublin-VO überstellten Personen dargestellt. Deutschland überstellte im Jahr 2013 insgesamt 4.741 Personen an andere Mitgliedstaaten, die meisten davon an Polen (2.234), Belgien (674), Italien (414), die Schweiz (213) und Schweden (201). An Deutschland wurden im Jahr 2013 insgesamt 1.904 Personen überstellt, die meisten aus Schweden (509), Griechenland (398), der Schweiz (242), den Niederlanden (122) und Dänemark (98).

Abbildung 24: Überstellungen von und an Deutschland im Jahr 2013



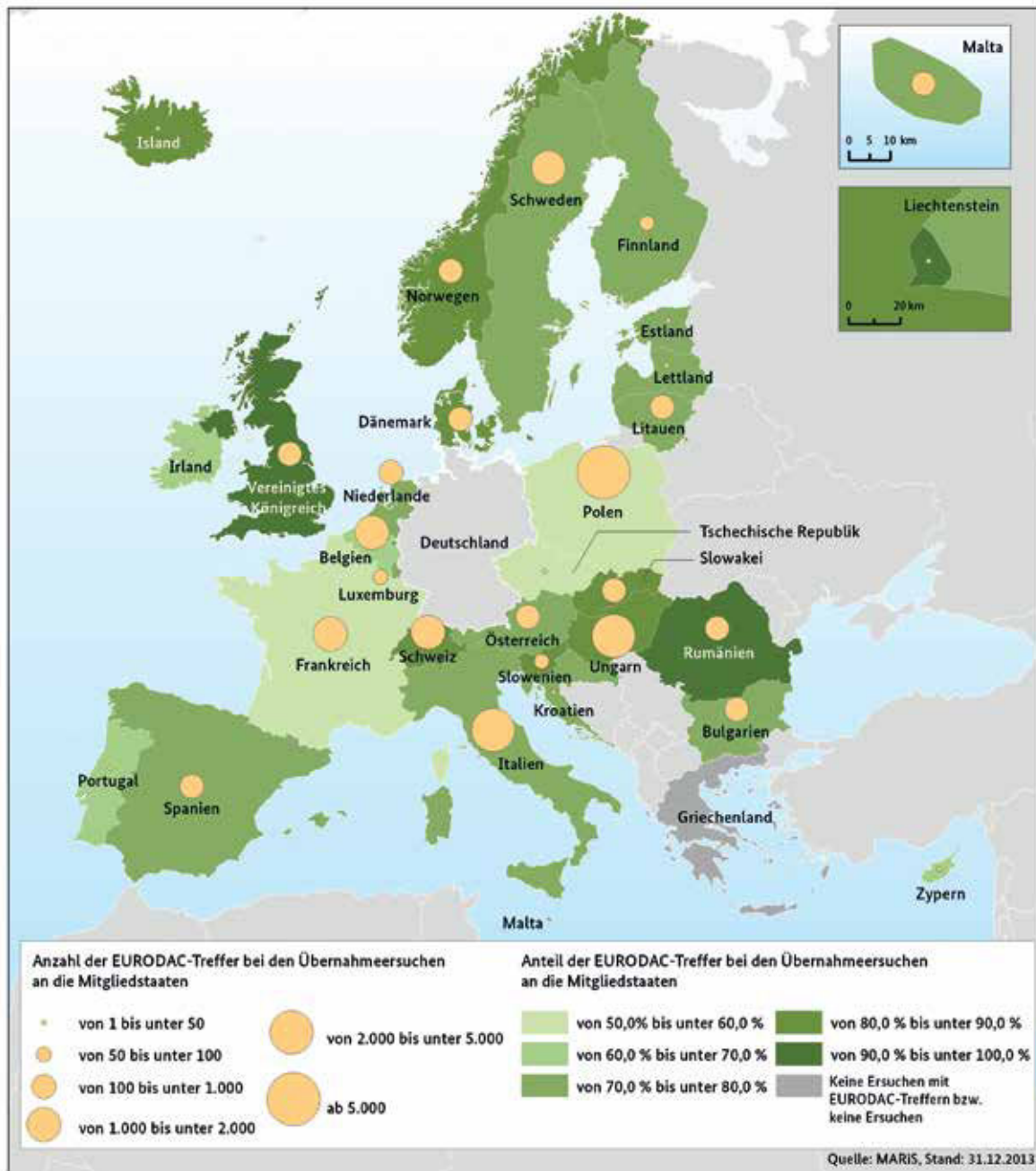
2.3.2 EURODAC

EURODAC ist ein zentrales, automatisiertes, europäisches Fingerabdruckidentifizierungssystem und seit dem 15.01.2003 in Betrieb. Rechtsgrundlage ist die Verordnung (EG) Nr. 2725/2000, die von allen Mitgliedstaaten des Dublinverfahrens angewendet wird. Ergibt der Abgleich der von einem Mitgliedstaat zu einer Person übermittelten Fingerabdruckdaten mit den in der EURODAC-Datenbank gespeicherten Fingerabdruckdaten eine Übereinstimmung, liegt ein EURODAC-Treffer vor. Mit Hilfe von EURODAC

wird wesentlich schneller und in erheblich größerem Umfang als bisher bekannt, wenn ein Asylbewerber in Deutschland oder eine in Deutschland illegal aufhältige Person bereits zuvor in einem anderen Mitgliedstaat einen Asylantrag gestellt hat.

Aus den nachfolgenden Karten ergibt sich der prozentuale Anteil aber auch die absolute Zahl der von Deutschland und den Mitgliedstaaten nach der Dublin-VO in 2013 gestellten Übernahmeersuchen, die auf EURODAC-Treffern beruhen.

Abbildung 25: Übernahmeersuchen an die Mitgliedstaaten aufgrund von EURODAC-Treffern im Jahr 2013



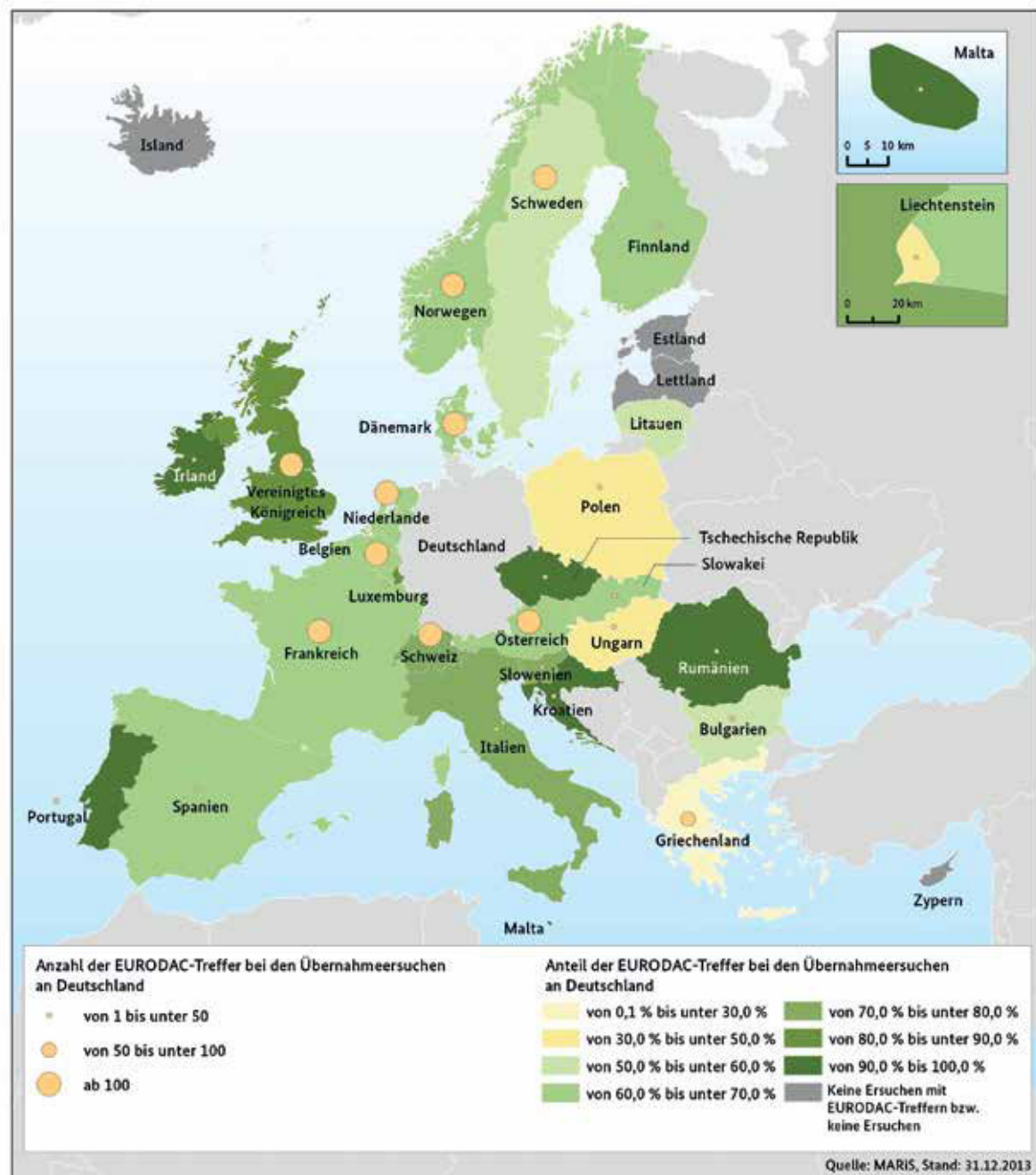
Dieser Anteil der von Deutschland und den Mitgliedstaaten nach der Dublin-VO in 2013 gestellten Übernahmeersuchen, die auf EURODAC-Treffern beruhen, hat sich seit Einführung von EURODAC weiter erhöht und beträgt im Jahr 2013 bei den Ersuchen Deutschlands durchschnittlich 67 %. Demgegenüber basieren die Ersuchen aus den Mitgliedstaaten an Deutschland zu einem geringeren Anteil auf EURODAC-Treffern, der 2013 im Durchschnitt bei 58 % liegt.

In absoluten Zahlen betrachtet, wurden die meisten Übernahmeersuchen aufgrund von EURODAC-Treffern

fern von Deutschland an Polen, Italien und Ungarn gestellt. An Liechtenstein wurde nur ein Übernahmeersuchen gerichtet, welches aufgrund eines EURODAC-Treffers erfolgte.

Aus Schweden, Frankreich und aus der Schweiz erhielt Deutschland die meisten Ersuchen aufgrund von EURODAC-Treffern. Schlusslicht bilden hier Liechtenstein, Litauen und Portugal mit jeweils einem Ersuchen mit EURODAC-Treffer.

Abbildung 26: Übernahmeersuchen an Deutschland aufgrund von EURODAC-Treffern im Jahr 2013



2.4 Weltweites Asyl- und Flüchtlingsaufkommen

In diesem Teil des Atlases sollen die Herkunftsländer und die Zufluchtsorte der unter dem UNHCR-Mandat stehenden Personengruppen näher beleuchtet werden.

Die wichtigste Aufgabe des UNHCR ist dabei der internationale Schutz von Flüchtlingen und anderen bedrohten Personen. Die Vereinten Nationen sollen dabei sicherstellen, dass die Menschenrechte von Flüchtlingen respektiert werden, dass Flüchtlinge das Recht haben, Asyl zu suchen und dass kein Flüchtling zur Rückkehr in ein Land gezwungen wird, wo er Ver-

folgung befürchten muss. Eine weitere Aufgabe des UNHCR ist die Suche nach dauerhaften Bleibelösungen für Flüchtlinge, die Rückkehr von Flüchtlingen in ihre Heimat zu unterstützen oder - falls notwendig - den Menschen bei der Neuansiedlung zu helfen.¹⁴

Der UNHCR erfasste im Jahr 2013 insgesamt 42,9 Millionen Menschen, die auf der Flucht waren oder in anderer Art und Weise vertrieben wurden. Fast 36 Millionen Menschen werden dabei selbst vom UNHCR betreut.¹⁵

¹⁴ Siehe auch <http://www.unhcr.de/mandat.html?L=0>

¹⁵ UNHCR Global Trends 2013

Schaubild 5: Vom UNHCR erfasste Personengruppen zum Jahresende 2013



Quelle: UNHCR-Global-Trends 2013, Stand: 20.06.2014

Die räumliche Verteilung dieser 42,9 Millionen Menschen, darunter auch 11,7 Millionen Flüchtlinge und Menschen in flüchtlingsähnlichen Situationen, wird in Abbildung 27 anschaulich gemacht.

Eine große Gruppe stellen dabei Flüchtlinge und Menschen in flüchtlingsähnlichen Situationen dar. Die weltweite Zahl der Flüchtlinge unter dem UNHCR-Mandat wurde auf 11,7 Millionen geschätzt. Im Vergleich zum Vorjahr sind dies rund 1,2 Millionen mehr Menschen als Ende des Jahres 2012 (+11 %). 8,5 Millionen dieser Menschen werden dabei vom UNHCR betreut und unterstützt.¹⁶ Die Verteilung auf die Kontinente lässt sich der Abbildung 27 entnehmen.

Hier wird ersichtlich, dass fast 7 Millionen Flüchtlinge und Menschen in flüchtlingsähnlichen Situationen

oder fast zwei Drittel dieser Menschen aus dem asiatischen Raum stammen.

Davon sind mehr als 2,6 Millionen Menschen Afghanen und 2,5 Millionen Menschen aus Syrien (Abbildung 28).

Werden die Zielländer bzw. die Länder betrachtet, die Flüchtlinge beherbergen, so sind hier Pakistan mit 1,6 Millionen Menschen sowie der Iran und der Libanon mit jeweils 857.000 Menschen zu nennen. Im europäischen Raum beherbergen die Türkei (610.000 Menschen), Frankreich (232.000 Menschen) und Deutschland (187.567 Menschen) die meisten Flüchtlinge und Menschen in flüchtlingsähnlichen Situationen (Abbildung 29).¹⁷

16 UNHCR Global Trends 2013

17 UNHCR Global Trends 2013

Abbildung 27: Personen unter UNHCR-Mandat nach Herkunftskontinenten zum Jahresende 2013

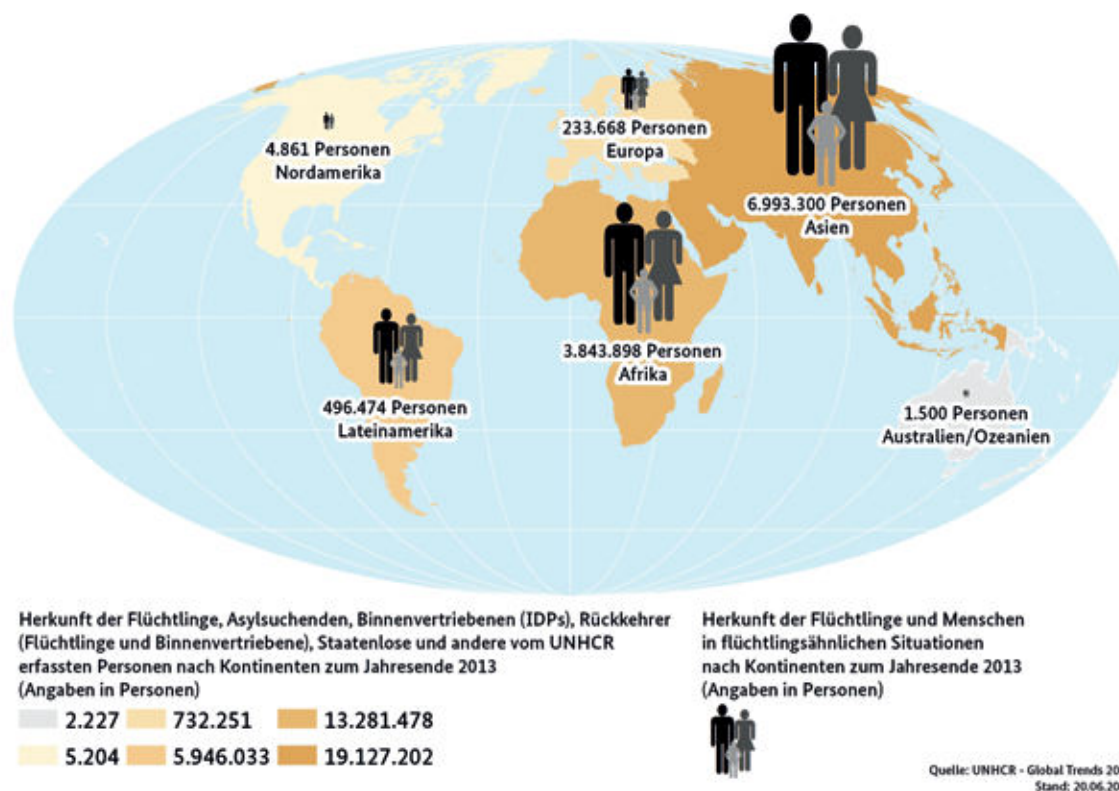


Abbildung 28: Herkunftsländer von Flüchtlingen und Menschen in flüchtlingsähnlichen Situationen zum Jahresende 2013

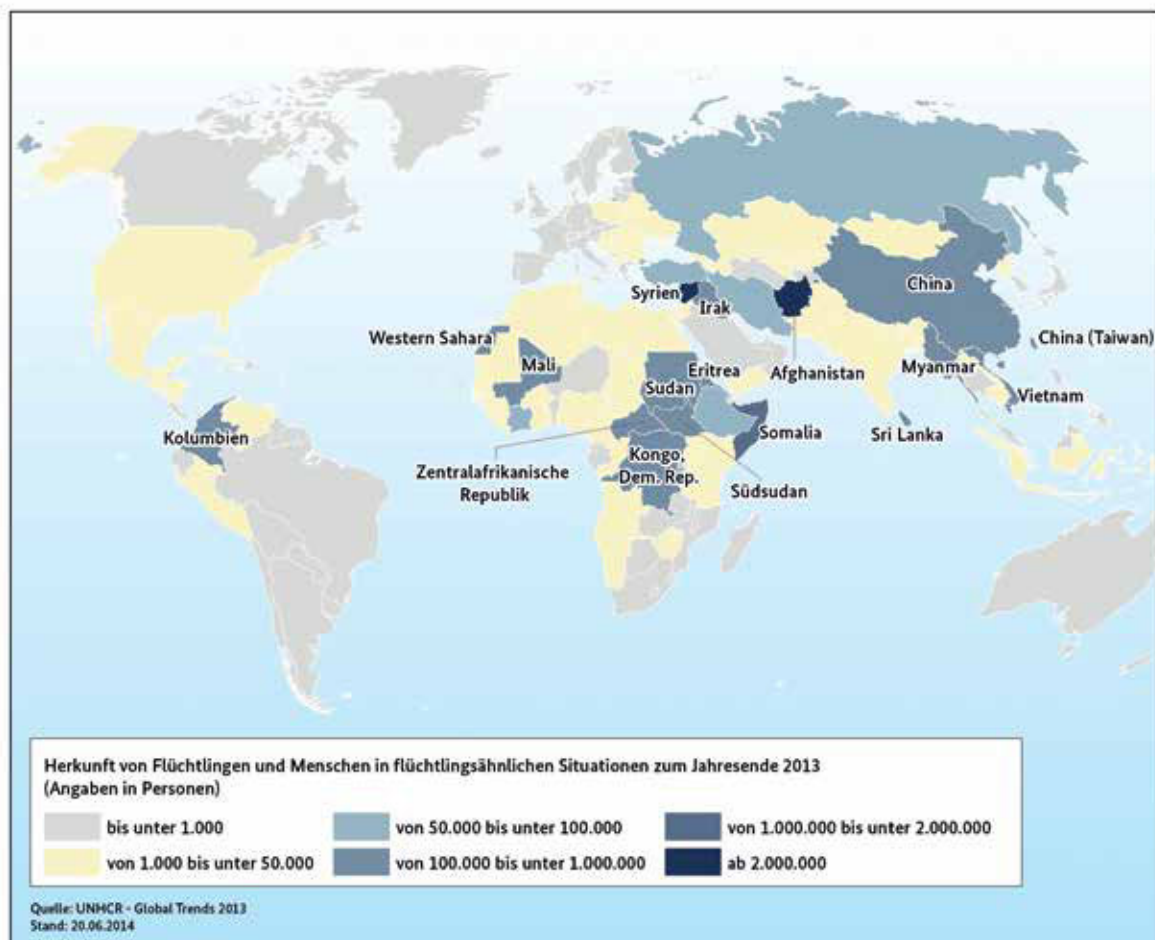
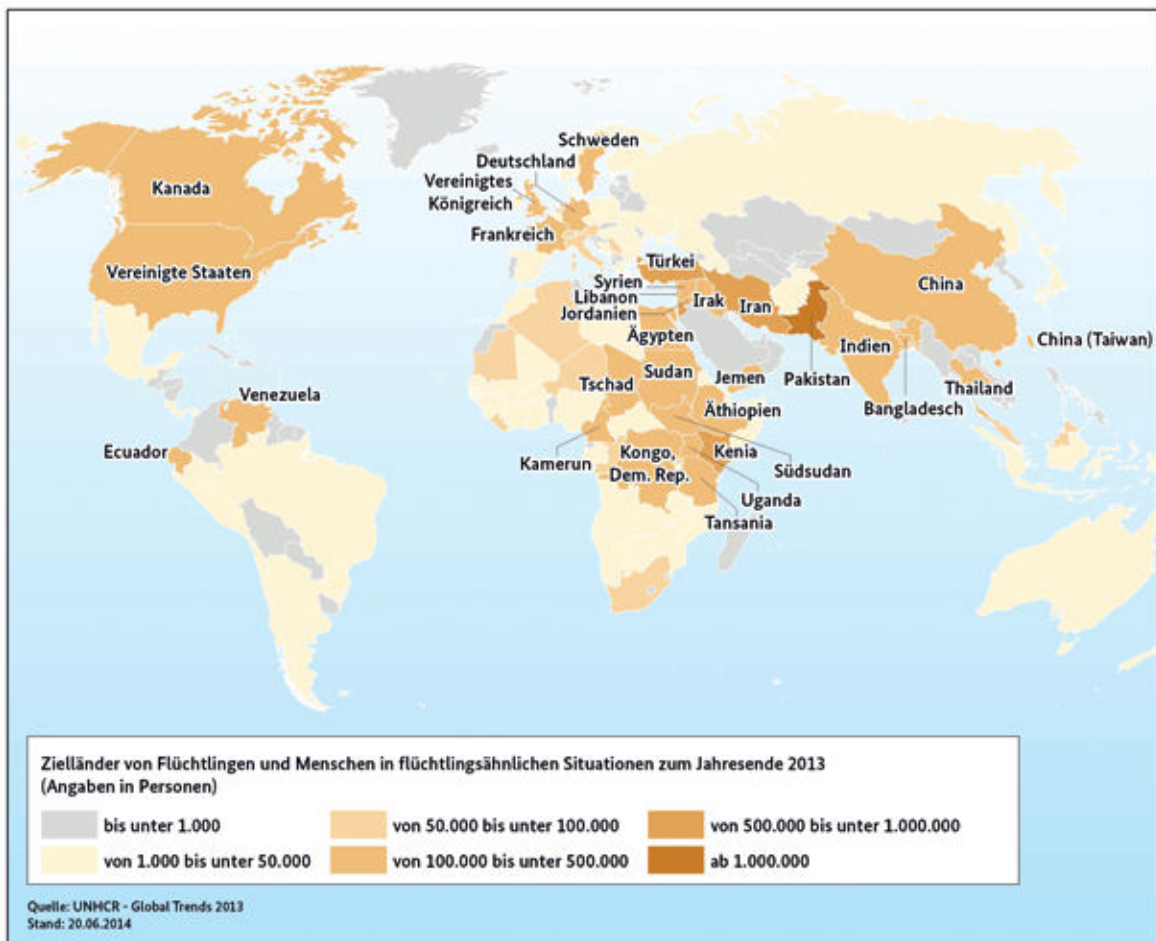


Abbildung 29: Zielländer von Flüchtlingen und Menschen in flüchtlingsähnlichen Situationen zum Jahresende 2013



Zu den Zielgruppen des UNHCR zählen neben Flüchtlingen auch Menschen, die in anderen Ländern Zuflucht suchen und dort einen Asylantrag stellen. Insgesamt betrachtet der UNHCR in seinem Asylreport 44 Länder – darunter Europa und andere ausgewählte Industrienationen.

Insgesamt wurden dem UNHCR im Jahr 2013 mehr als 600.000 Asylantragstellungen aus diesen insgesamt 44 ausgewählten Ländern gemeldet. Im Vergleich zum Vorjahr (480.000 Antragstellungen) stieg diese Zahl um 27,8 % an. Mehr als ein Sechstel der Asylantragstellungen gingen im Jahr 2013 davon allein als Asylersanträge in Deutschland ein. Insgesamt wurden in den letzten fünf Jahren mehr als 2,2 Millionen Antragsteller in Europa und ausgewählten Ländern erfasst.¹⁸

Mit den vom UNHCR veröffentlichten Daten kann neben dem Zielland des Asylbewerbers auch das Herkunftsland des Bewerbers ausgewertet und kartographisch abgebildet werden. Eine Übersicht über die Herkunftsländer und Länder der Antragstellung (Zielländer) zeigt die nachfolgende Abbildung 30.

Abbildung 30 greift die drei Hauptherkunftsländer Deutschlands des Jahres 2013 auf. Hier wird gezeigt, welche anderen Länder noch Asylzugänge aus diesen Ländern erfasst haben.

18 UNHCR Asylum Trends 2013



Abbildung 30: Herkunfts- und Zielländer von Asylbewerbern in 44 ausgewählten Ländern im Jahr 2013

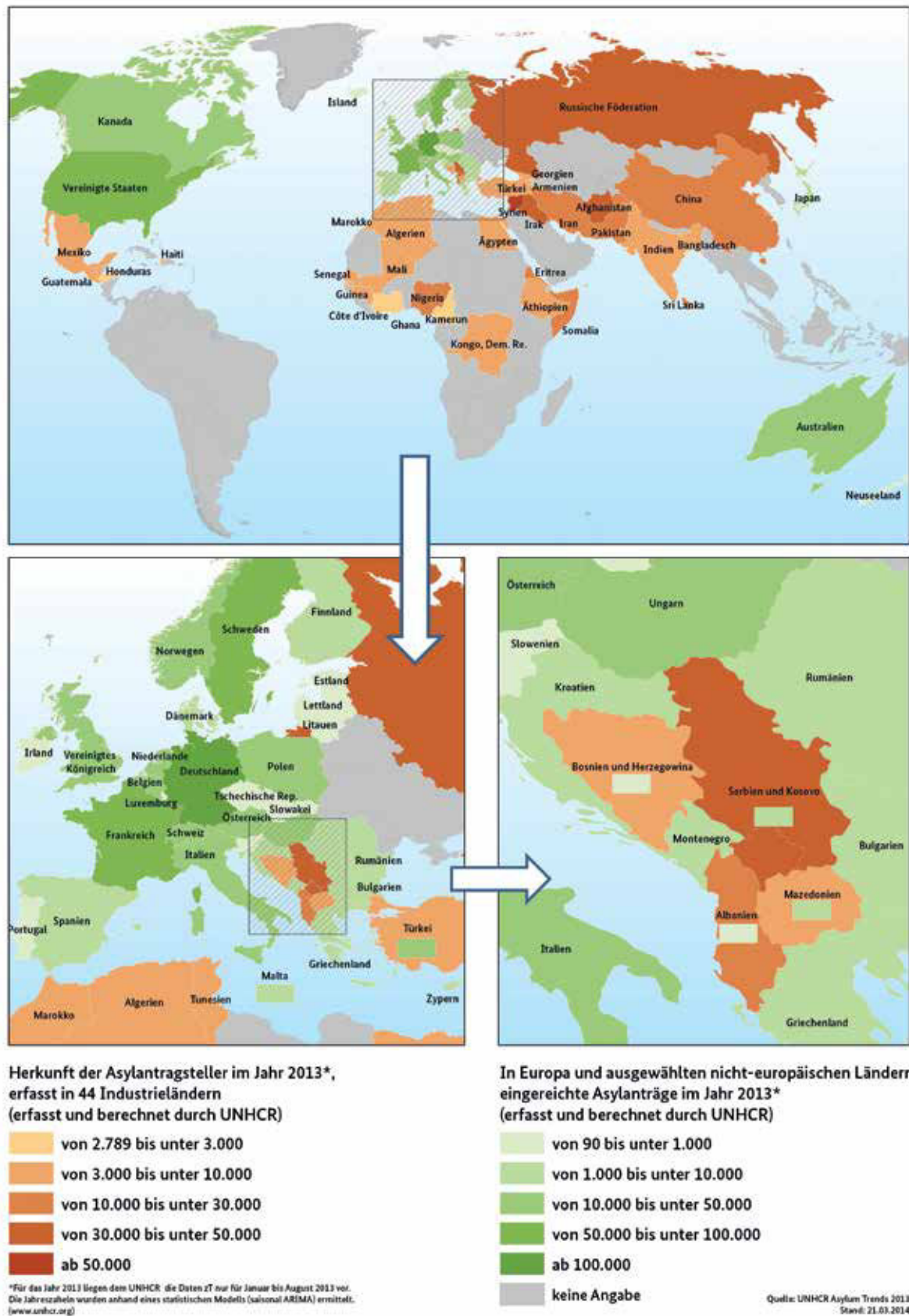
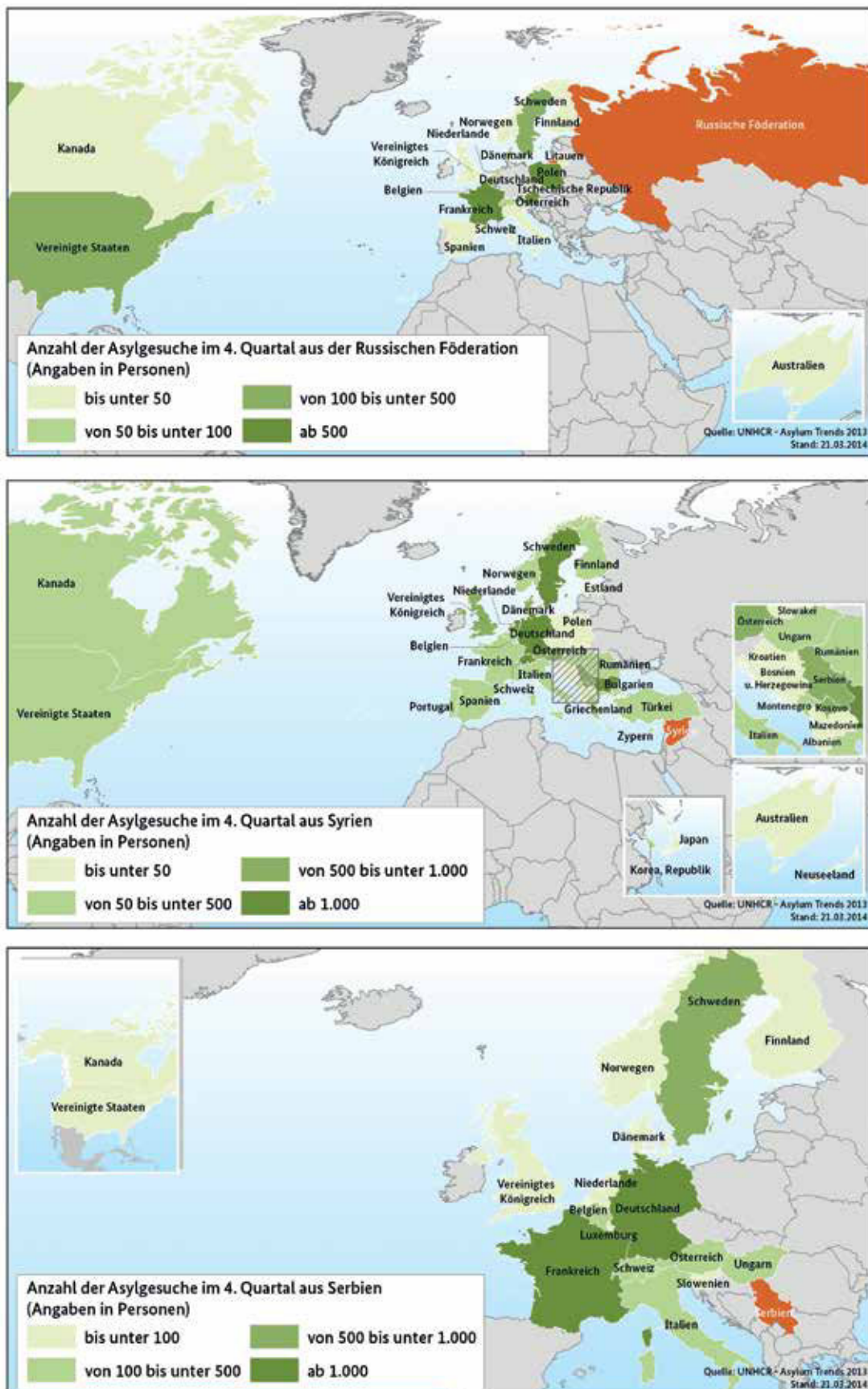


Abbildung 31: Verteilung der Asylzugänge aus den Hauptherkunftsländern von Deutschland für das 4. Quartal 2013





3

Erfolgreich integrieren

In Deutschland leben etwa 16 Millionen Menschen mit Migrationshintergrund. Sicherzustellen, dass sie mit ihren Kompetenzen und Fähigkeiten die Gesellschaft aktiv mitgestalten können, ist eine Schlüsselaufgabe für den gesellschaftlichen Zusammenhalt und die Zukunftsfähigkeit unseres Landes. Um dies zu unterstützen, erhalten alle Zuwanderer ein staatliches Grundangebot zur Integration, das ihre eigenen Eingliederungsbemühungen unterstützt.

Die Integrationsmaßnahmen des Bundes stehen im Folgenden im Mittelpunkt der Betrachtung. Mit dem am 01.01.2005 in Kraft getretenen Zuwanderungsgesetz wurde für die Integrationsförderung in Deutschland erstmalig eine klare Struktur geschaffen.

Wesentliche Aufgaben wurden gebündelt und dem Bundesamt für Migration und Flüchtlinge als Kompetenzzentrum übertragen. Das Erlernen der deutschen Sprache bildet das Fundament gelingender Integration – damit wird der Zugang zu allen gesellschaftlichen

Bereichen erleichtert, die Teilhabechancen von Zuwanderern erhöhen sich. Aber auch flankierenden Bausteinen sowie der Koordinierung und Vernetzung unterschiedlicher Integrationsangebote kommt erhebliche Bedeutung zu. Integrationskurse sowie die Migrationsberatung für Zuwanderer sind die Kernelemente der Integrationspolitik des Bundes. Sie stellen Einstiegsangebote dar und werden unter anderem durch Projekte zur sozialen und gesellschaftlichen Integration von Migranten vervollständigt.

Mit dem Wissen, dass Integration nur erfolgreich sein kann, wenn sich jeder, der in Deutschland lebt, verantwortlich fühlt für den gesellschaftlichen Zusammenhalt und seinen Beitrag dazu leistet, übernimmt das Bundesamt eine wichtige Koordinierungsaufgabe. Für das Gelingen einer lebendigen Willkommenskultur und der gegenseitigen Anerkennung als Fundament des gesellschaftlichen Zusammenhalts ist es wichtig, auch die Aufnahmegesellschaft in den Blick zu nehmen. Eine gelebte Anerkennungskultur bedeutet, dass auf Seiten der Aufnahmegesellschaft kulturelle und religiöse Vielfalt als Normalität und Ressource für gesellschaftliche Entwicklung empfunden wird. Willkommens- und Anerkennungskultur beschreiben eine Gesellschaft, die das Ziel hat, kulturelle Vielfalt anzuerkennen, attraktive Rahmenbedingungen für Menschen mit Migrationshintergrund bereit zu stellen und diese als gesellschaftliches Leitbild zu verankern.

3.1 Regionalstellen und Regionalkoordinatoren

Durch ein bundesweites Netz von 27 Standorten ist das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge in allen Bundesländern vertreten.

An einer Vielzahl der Standorte werden Integrationsaufgaben wahrgenommen. Diese Standorte werden auch als Regionalstellen bezeichnet. Aufgrund dieser Struktur ist sichergestellt, dass das Bundesamt in jedem Bundesland in direktem Kontakt mit allen gesellschaftlichen Akteuren der Integrationsarbeit und des Flüchtlingsschutzes steht. In den Regionalstellen sind Regionalkoordinatoren (ReKos) tätig, welche bei ihrer Arbeit von Teamassistenten unterstützt werden.

In Abbildung 32 werden zunächst alle Standorte des Bundesamtes im Jahr 2014 sowie die Verteilung der Regionalstellen in Deutschland gezeigt. Derzeit gibt es in jedem Bundesland mindestens eine Regionalstelle.



Abbildung 32: Standorte und Regionalstellen des Bundesamtes



Nordrhein-Westfalen und Bayern verfügen über je drei Regionalstellen. In diesen Bundesländern wirken auch die meisten Regionalkoordinatoren.

Als Ansprechpartner vor Ort tragen die Regionalkoordinatoren dem hohen Informations- und Abstimmungsbedarf zwischen allen am Integrationsprozess Beteiligten (Bundesamt, Ausländerbehörden, Jobcenter, Integrationskursträger, Migrantenorganisationen und weiteren mit Integrationsmaßnahmen befassten Stellen, z. B. kommunale Integrationsbeauftragte, Sozial- und Jugendbehörden) Rechnung. Sie haben sich zu wichtigen Dienstleistern der Integrationslandschaft ihrer jeweiligen Region entwickelt, initiieren Maßnahmen und beraten bei deren Durchführung. Durch Besuche der Integrationskurse, der Migrationserstberatungsstellen, der geförderten Projekte und Frauenkurse wird gewährleistet, dass die vom Bundesamt entwickelten Qualitätsstandards eingehalten werden. Die Regionalkoordinatoren in den Regionalstellen sind für ein bestimmtes Gebiet (in der Regel der Landkreis oder die kreisfreie Stadt) und für alle im Zusammenhang mit den Integrationsaufgaben des Bundesamtes anfallenden Aufgaben zuständig.

3.2 Integrationskurse und Kursträger

⇒ **Sprache ist der Schlüssel für erfolgreiche Integration.**

Aus diesem Grund wurde mit Inkrafttreten des Zuwanderungsgesetzes zu Beginn des Jahres 2005 ein Mindestrahmen staatlicher Integrationsangebote geschaffen. Den Kern dieser staatlichen Angebote bildet der Integrationskurs. Der allgemeine Integrationskurs setzt sich aus einem Sprachkurs mit 600 Unterrichtsstunden und einem Orientierungskurs mit 60 Unterrichtsstunden zusammen. Der Sprachkurs soll „ausreichende“ Sprachkenntnisse auf dem Niveau B1 des Gemeinsamen Europäischen Referenzrahmens für Sprachen vermitteln. Der Orientierungskurs dient der Vermittlung von Kenntnissen der Rechtsordnung, der Kultur und der Geschichte in Deutschland. Seit dem Start im Jahr 2005 haben fast eine Million Zuwanderer an den Kursen des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge teilgenommen.

Das Aufenthaltsgesetz und die Integrationskursverordnung (siehe § 4 IntV i.V.m. §§ 44 und 44 a AufenthG) regeln, wessen Teilnahme am Integrationskurs gefördert wird, beziehungsweise wer dazu verpflichtet werden kann.

Schaubild 6: Überblick über das Integrationsgeschehen im Jahr 2013



Die Integrationskurse werden vom Bundesamt koordiniert und von Kursträgern durchgeführt. Kursträger sind private und öffentliche Träger, die in einem Zulassungsverfahren ausgewählt und vom Bundesamt mit der Durchführung von Integrationskursen für einen Zeitraum von maximal fünf Jahren betraut werden. Danach bedarf es der Beantragung einer Folgezulassung, d. h. die Zulassung zur Durchführung weiterer Integrationskurse muss vom Bundesamt erneut erfolgen.

Zum Jahresende 2013 verfügten bundesweit 1.302 Integrationskursträger über eine Zulassung; diese verteilen sich regional wie in Abbildung 33 dargestellt.

Abbildung 33: Zugelassene Integrationskursträger am 31.12.2013



Je nach Angebot der Kursträger können die Teilnehmer aus den bundesweit verfügbaren Integrationskursen entsprechend ihrer sprachlichen Vorkenntnisse, ihres Alters und ihrer persönlichen Lebensumstände einen für sie passenden Kurs wählen. Dabei werden auch die Bedarfe von unterschiedlichen Zuwanderergruppen – wie zum Beispiel Jugendlichen und Frauen – berücksichtigt.

Um den unterschiedlichen Ansprüchen gerecht zu werden, gibt es neben dem allgemeinen Integrationskurs spezielle Integrationskurse für Jugendliche, Frauen, Eltern und Personen mit Alphabetisierungs- bzw. besonderem Förderbedarf sowie für schneller lernende Migranten. Die speziellen Integrationskurse umfassen einen Sprachkurs mit bis zu 900 Unterrichtsstunden und einen Orientierungskurs mit in der Regel 60 Unterrichtsstunden.

Seit Einführung der Integrationskurse wurden bis Ende des Jahres 2013 insgesamt fast 76.000 Integrationskurse gestartet, davon allein 8.851 im Jahr 2013. Dabei wird von den Teilnehmern am häufigsten der allgemeine Integrationskurs (71,6 % aller neuen Kursteilnehmer in 2013) besucht. Immerhin 16,2 % der Teilnehmer gingen in einen Integrationskurs mit Alphabetisierung und 8,0 % der Teilnehmer in einen Eltern- bzw. Frauenintegrationskurs.

Etwa ein Viertel der im Jahr 2013 begonnenen Integrationskurse fand in Nordrhein-Westfalen (24,0 % aller Kurse) statt, gefolgt von Bayern mit 15,0 % und Baden-Württemberg mit 13,4 % (Abbildung 34).

Schaubild 7: Begonnene Integrationskurse in Deutschland im Jahr 2013



Quelle: BAMF, Abfragestand: 29.03.2014

Abbildung 34: Begonnene Integrationskurse nach Bundesländern im Jahr 2013

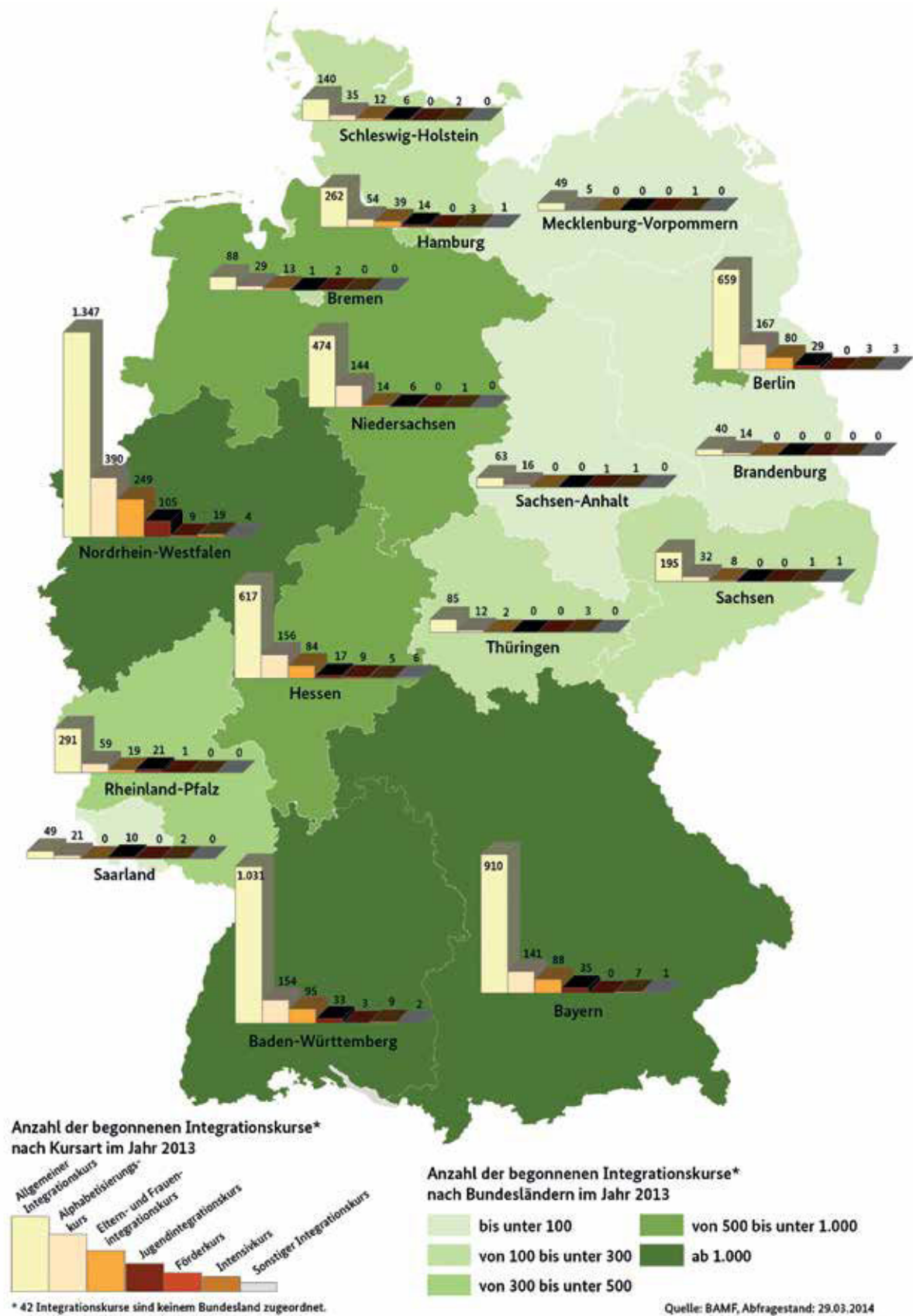
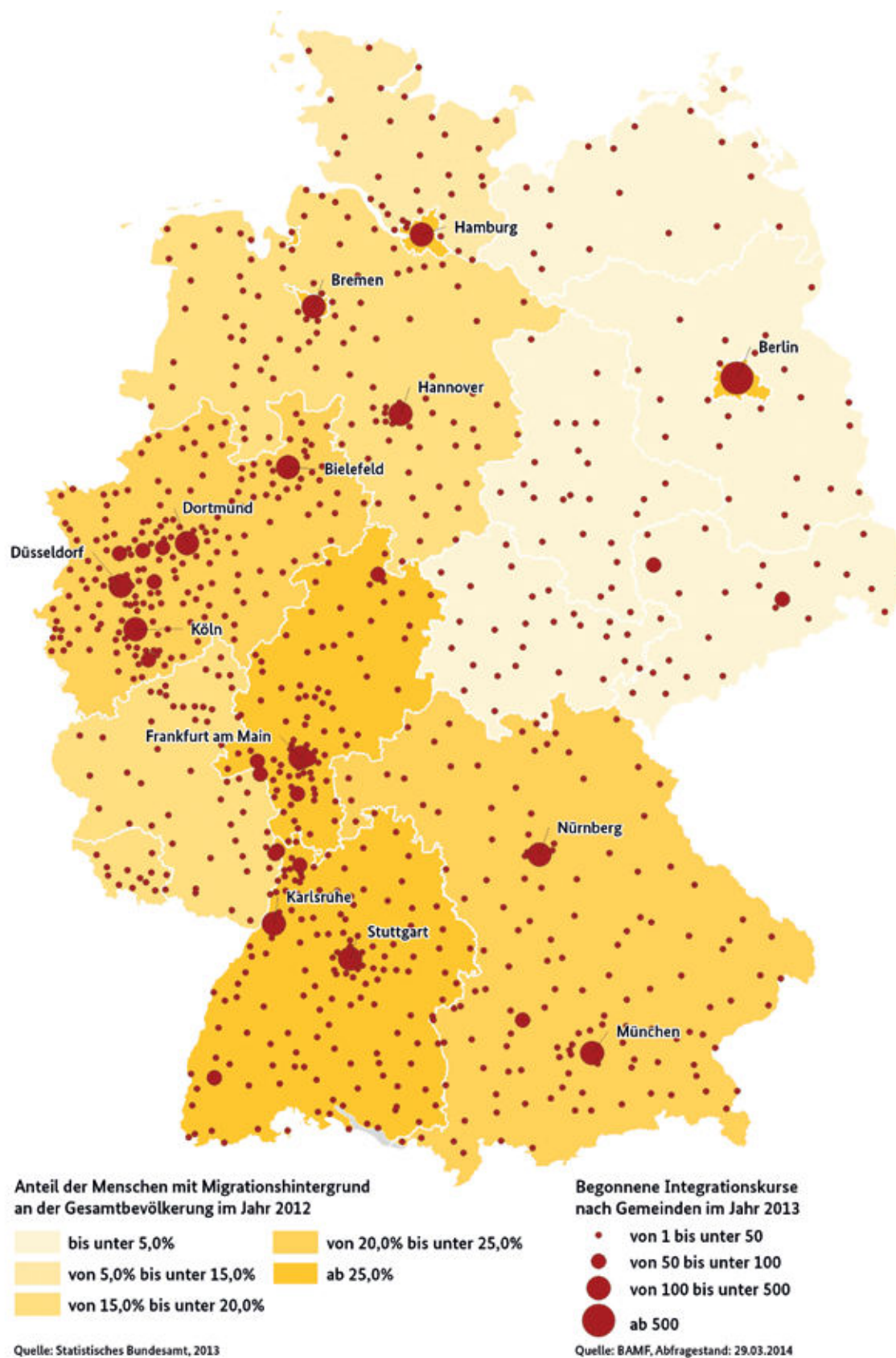


Abbildung 35: Begonnene Integrationskurse nach Gemeinden im Jahr 2013



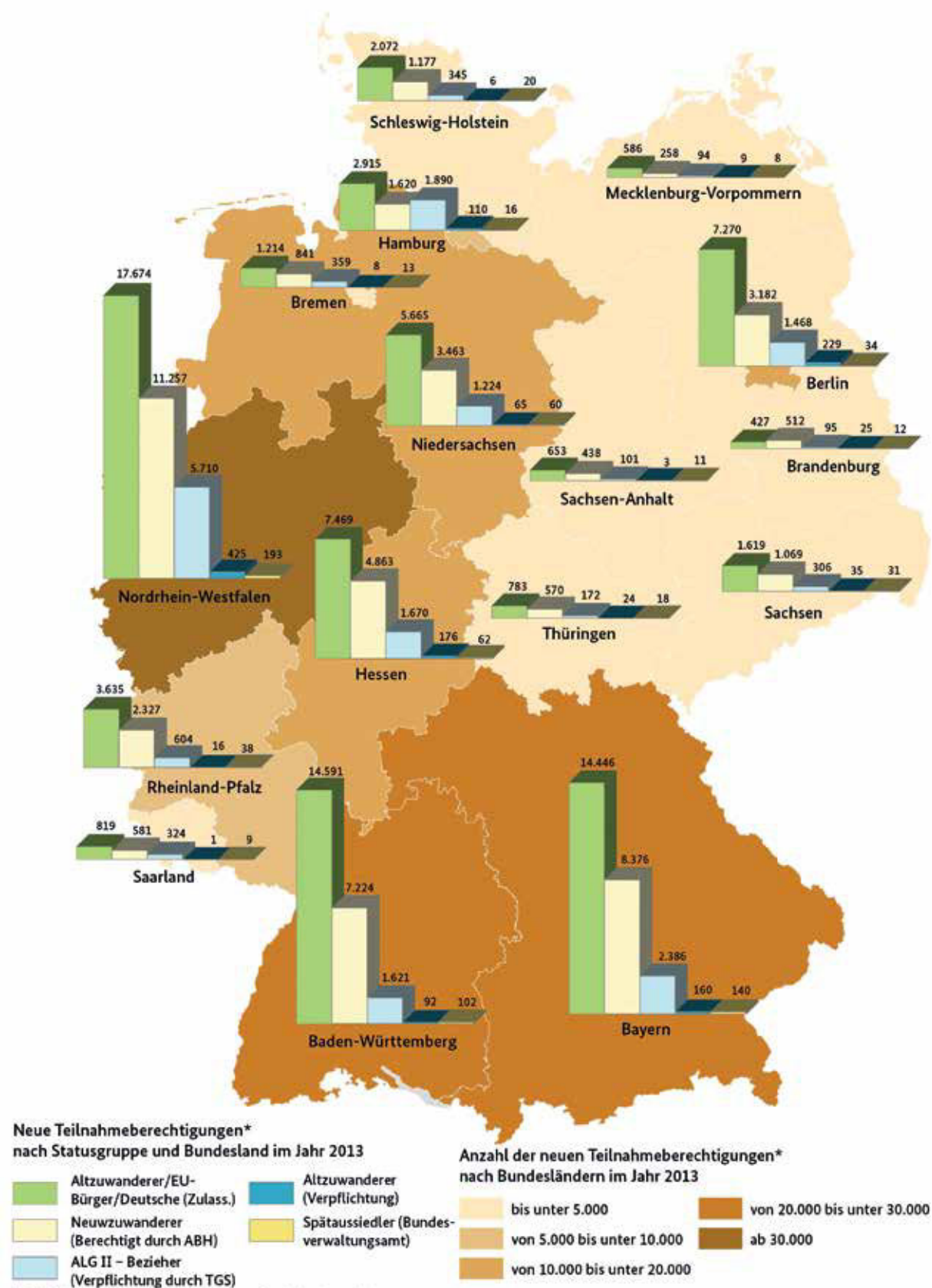
In Abbildung 35 wurden alle im Jahr 2013 begonnenen Kurse nach Gemeinden zusammengefasst und mit dem Anteil der Menschen mit Migrationshintergrund in den Bundesländern aus dem Jahr 2012 hinterlegt. Die meisten Integrationskurse finden in Regionen und Bundesländern mit einem hohen Anteil an Menschen mit Migrationshintergrund statt. So zeigt sich, dass das Bundesamt die nachfragestarken Regionen gut mit Kursen abdecken kann. Geringer ist die Kursdichte in den neuen Bundesländern (ohne Berlin). Hier liegt der Anteil der Menschen mit Migrationshintergrund unter 5,0 % (siehe auch Abbildung 1).

3.3 Teilnehmer an Integrationskursen

Seit dem 01.01.2005 erhielten 1,33 Millionen Menschen eine Berechtigung zur Teilnahme an einem Integrationskurs, davon 167.516 Personen im Jahr 2013. Das sind 30,7 % mehr im Vergleich zum Vorjahr (2012: 128.171 Teilnahmeberechtigungen). Zusätzlich erhielten fast 22.000 Kurswiederholer im Jahr 2013 eine entsprechende Berechtigung.

Bei einer Vielzahl der im Jahr 2013 ausgestellten Teilnahmeberechtigungen (55,5 %) handelt es sich um zugelassene Zuwanderer, die schon vor 2005 nach Deutschland zuwanderten, EU-Bürger und Deutsche. 30,8 % aller Teilnahmeberechtigungen erhielten Neuzuwanderer, 11,8 % der Teilnahmeberechtigungen betrafen ALG-II Bezieher, die durch einen Träger der Grundsicherung für Arbeitssuchende zur Teilnahme verpflichtet wurden. Fast 2,0 % der Teilnahmeberechtigungen gingen an Alts Zuwanderer, welche von den Ausländerbehörden zur Teilnahme verpflichtet wurden und Spätaussiedler.

Abbildung 36: Ausgestellte Teilnahmeberechtigungen nach Berechtigungstyp und Bundesländern im Jahr 2013



Im Zeitraum 2005 bis 2013 haben insgesamt fast eine Million Kursteilnehmer einen Integrationskurs begonnen, davon 117.354 Personen im Jahr 2013. Diese Personen werden als neue Kursteilnehmer bezeichnet.

Mehr als ein Fünftel der neuen Kursteilnehmer des Jahres 2013 wohnte in Nordrhein-Westfalen (22,4 %). Die Zuordnung der neuen Kursteilnehmer zum Bundesland erfolgte dabei an Hand des Wohnortes.

Abbildung 37: Neue Kursteilnehmer nach Bundesländern im Jahr 2013



Abbildung 38: Die zehn häufigsten Staatsangehörigkeiten der neuen Kursteilnehmer im Jahr 2013

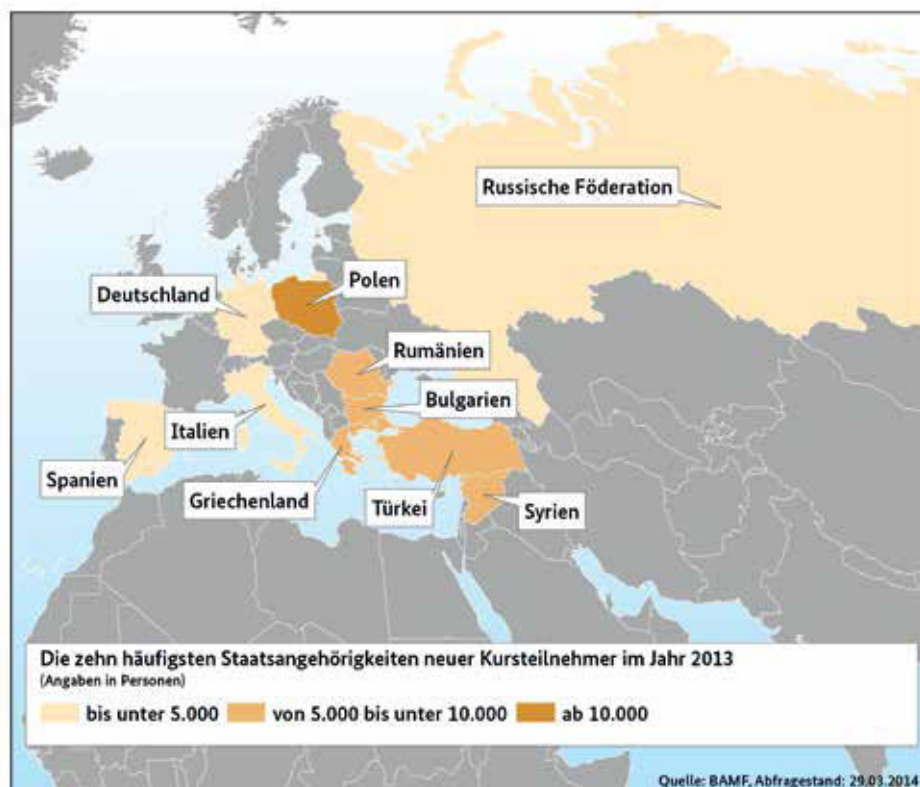


Abbildung 39: Die zehn häufigsten Staatsangehörigkeiten der neuen Kursteilnehmer im Zeitraum 2005 bis 2013



Im Jahr 2013 waren insbesondere polnische (10,7 %), türkische (7,9 %) und rumänische (6,5 %) Staatsangehörige unter den neuen Kursteilnehmern vertreten (Abbildung 38).

Im Allgemeinen sind eine Vielzahl der Kursteilnehmer osteuropäische Staatsangehörige.

Betrachtet man alle neuen Teilnehmer am Integrationskurs seit 2005, so zeigt sich, dass zudem viele Deutsche, aber auch asiatische Staatsangehörige Kursteilnehmer waren (Abbildung 39).

3.4 Migrationsberatung für erwachsene Zuwanderer

Die Migrationsberatung für erwachsene Zuwanderer (MBE) gilt, neben den Integrationskursen als Grundpfeiler der Integrationspolitik des Bundes. Ihre Aufgabe besteht darin, den Integrationsprozess erwachsener Zuwanderer zeitnah und gezielt zu initiieren, zu steuern und zu begleiten.

Das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) ist für die Durchführung der Migrationsberatung für erwachsene Zuwanderer verantwortlich (§ 75 Nr. 9 AufenthG i.V.m. § 45 Satz 1 AufenthG). Das Aufgabenspektrum erstreckt sich sowohl auf die Entwicklung konzeptioneller Vorgaben als auch darauf, deren Umsetzung in die Praxis aktiv zu begleiten.

Die Migrationsberatung verfolgt einen ganzheitlichen, an den Ressourcen der Zugewanderten ausgerichteten Integrationsansatz. Hauptberufliche Migrationsberater ermitteln auf der Grundlage eines professionellen

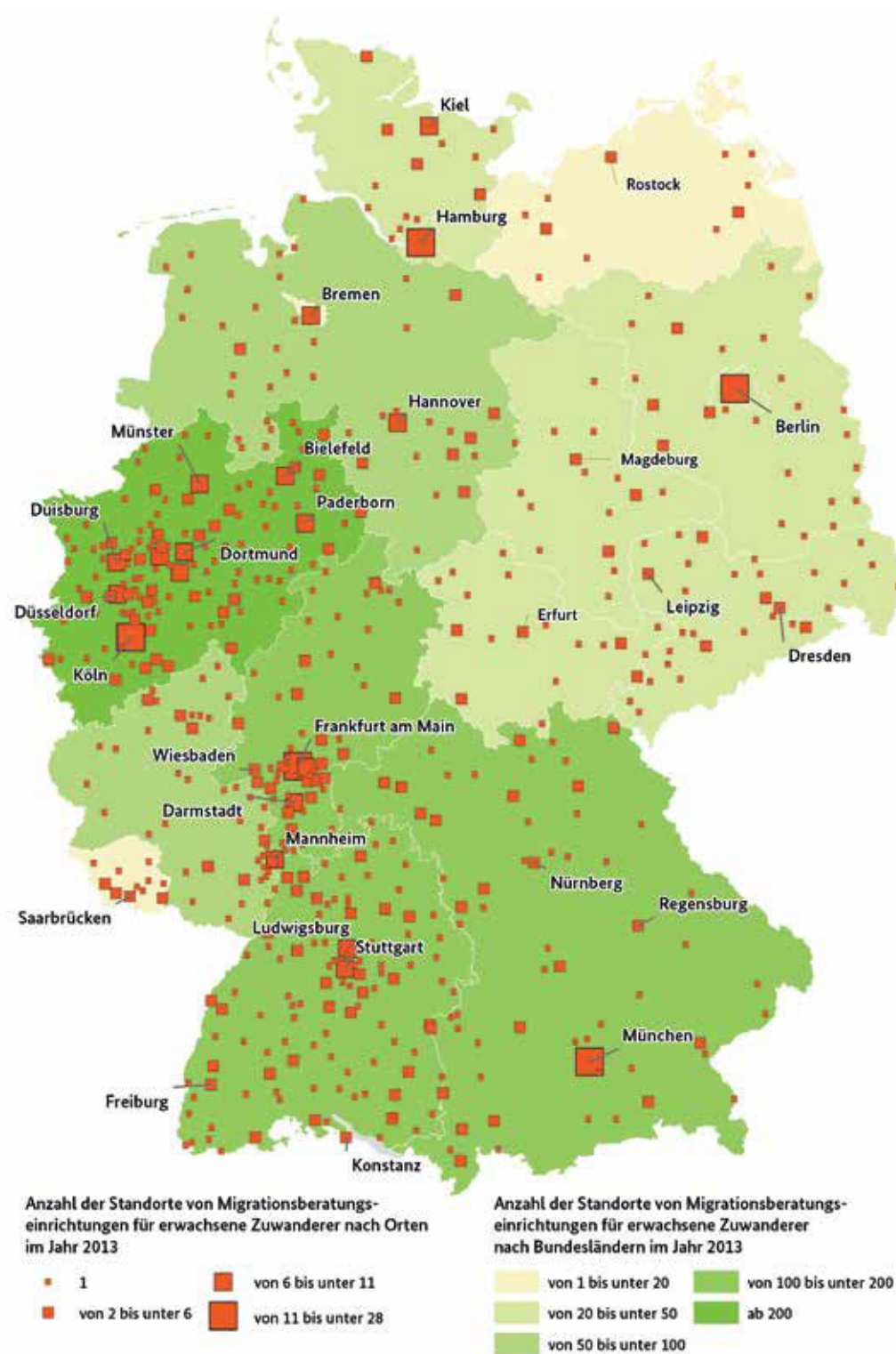
Fallmanagements den individuellen Unterstützungsbedarf der Zuwanderer, entwickeln gemeinsam mit diesen realistische Förderpläne und binden sie auf einer festgelegten Zeitschiene aktiv in die Umsetzung der vereinbarten Integrationsmaßnahmen ein. Zu den Aufgabenschwerpunkten der Migrationsberatung gehört die gezielte Heranführung der Zuwanderer an das Integrationskursangebot und deren individuelle, bedarfsorientierte Begleitung bis zum erfolgreichen Abschluss eines Integrationskurses. Die Migrationsberatung leistet einen wichtigen qualitativen Beitrag dazu, Zuwanderer zu selbstständigem Handeln in ihrem neuen Lebensumfeld zu befähigen. Mit der konkreten Wahrnehmung der Beratungstätigkeit hat das Bundesamt als verantwortliche Behörde die Spitzenverbände der Freien Wohlfahrtspflege und den Bund der Vertriebenen beauftragt. Im Jahr 2013 wurden in der MBE insgesamt 158.010 Beratungsfälle gezählt, einschließlich der 81.645 mitberatenen Familienangehörigen konnten bundesweit 239.655 Personen erreicht werden.

Bundesweit haben 581 Beratungseinrichtungen sowie mehr als 413 zeitweise besetzte „mobile Beratungseinrichtungen“ Leistungen der Migrationsberatung angeboten. Damit konnte ein Grundangebot an qualifizierter Migrationsberatung für erwachsene Zuwanderer sichergestellt werden. Die bundesweite Verteilung der Standorte der Migrationsberatung für erwachsene Zuwanderer zum 31.12.2013 zeigt die Abbildung 40. Zu diesem Zeitpunkt waren Migrationsberatungseinrichtungen an fast 1.000 Standorten (die o. a. „mobilen Beratungseinrichtungen“ eingeschlossen) in Deutschland tätig. Davon sind 241 Standorte in Nordrhein-Westfalen, 172 in Baden-Württemberg und 120 in Bayern zu finden.

Für Jugendliche und junge heranwachsende Zuwanderer bis zum 27. Lebensjahr bieten die Jugendmigrationsdienste ein besonderes Beratungs- und Betreu-

ungsangebot. Die Jugendmigrationsdienste werden vom Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend gefördert.

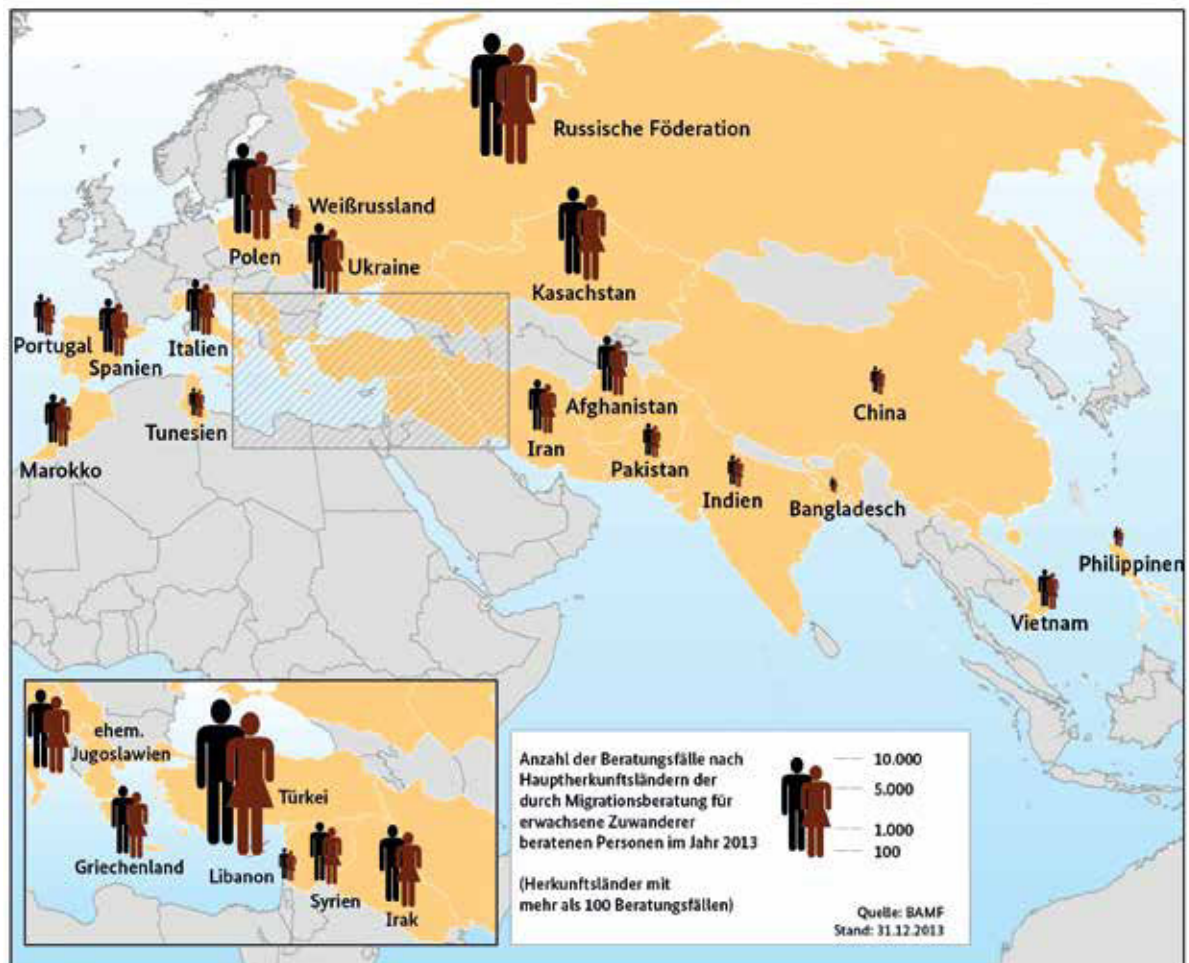
Abbildung 40: Die Verteilung der Standorte der Migrationsberatung für erwachsene Zuwanderer im Jahr 2013



Im Rahmen der Migrationsberatung sind im Jahr 2013 insgesamt 239.655 Migranten beraten worden. Hauptherkunftsländer der beratenen Personen waren dabei die Türkei, die Russische Föderation und Polen (Abbildung 41). In den Vorjahren kamen die meisten

Ratsuchenden regelmäßig aus den drei Herkunftsländern Russische Föderation, Türkei und Kasachstan. Polen ist im Jahr 2013 somit an die dritte Stelle vorge-rückt.

Abbildung 41: Die Herkunft der durch Migrationsberatung für erwachsene Zuwanderer beratenen Personen im Jahr 2013



3.5 Integrationsprojekte

Das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge fördert als Kompetenzzentrum für Migration und Integration verschiedene Maßnahmen und Projekte zur sozialen und gesellschaftlichen Eingliederung von jugendlichen und erwachsenen Zuwanderern mit dauerhafter Bleibeperspektive.

Für Integrationsprojekte werden im Haushalt des Bundesamtes eigene Fördermittel zur Verfügung gestellt. Hieraus werden seit 2006 folgende Integrationsmaßnahmen durchgeführt:

- ⇒ gemeinwesenorientierte Projekte,
- ⇒ ergänzende Maßnahmen für Aussiedler gemäß § 9 Abs. 4 BVFG,
- ⇒ Projekte zur Integration jüdischer Neuzuwanderer,
- ⇒ Integration von Muslimen (insbesondere soziale und gesellschaftliche Integration muslimischer Frauen durch niederschwellige Seminarmaßnahmen, so genannte Frauenkurse),
- ⇒ Projekte zur modellhaften Erprobung im Rahmen des bundesweiten Integrationsprogramms,
- ⇒ flankierende Maßnahmen / Modellprojekte zur Weiterentwicklung der Integrationsarbeit,
- ⇒ Kofinanzierung von Projekten, die aus dem Europäischen Integrationsfonds gefördert werden.

3.5.1 Gemeinwesenorientierte Projekte

Integration impliziert einen umfassenden und vor allem wechselseitigen Prozess zwischen Menschen und Kulturen, der unsere Gesellschaft auch in Zukunft weiterhin beschäftigen wird. Eine nachhaltige Integration von Zuwanderern im Rahmen der Förderung gemeinwesenorientierter Projekte sowie der Durchführung von Integrationskursen für Aussiedler und rechtmäßig auf Dauer im Bundesgebiet lebenden Ausländern, ist neben der Migrationsberatung eine wichtige Schlüsselaufgabe des Bundesamtes, denn Projekte schaffen Integration!

Die Projektförderung bietet die Möglichkeit, auf spezielle Herausforderungen im lokalen Umfeld mit zielgerichteten Maßnahmen zu reagieren und gleichwohl die individuellen Kompetenzen der Zuwanderer zu stärken. Im Fokus steht die aktive Unterstützung von Interkulturalität, die Förderung gegenseitiger Akzeptanz zwischen den Zuwanderern und der Aufnahmegesellschaft sowie die Chancen der Zuwanderer auf gleichberechtigte gesellschaftliche Teilhabe zu intensivieren. Demnach konzentriert sich die Förderung der Projekte auf die Stärkung mitgebrachter Kompetenzen, der interkulturellen Kompetenz, des bürgerschaftlichen Engagements, der Erziehungskompetenz der Eltern, Kriminalitäts-, Gewalt- und Suchtprävention und Stärkung der sozialen Kompetenzen durch freizeitpädagogische Angebote (u. a. Theater, Sport, Musik und Tanz). Ergänzend wurden Modellprojekte zur Erprobung von angemessenen Verfahrensweisen und Konzeptionen in der Integrationsarbeit gefördert.

Im Jahr 2013 standen dem Bundesamt insgesamt 19,0 Millionen Euro für die Projektförderung zur Verfügung, davon für altersunabhängige Maßnahmen 13,0 Millionen Euro und für jugendspezifische Maßnahmen 6,0 Millionen Euro. Insgesamt fanden 338 gemeinwesenorientierte Projekte im Jahr 2013 statt: davon 172 altersunabhängig und 166 jugendspezifische Projekte.

⇒ **Es wurden 100 Multiplikatorenschulungen durchgeführt.**

Abbildung 42: Vom Bundesamt geförderte gemeinwesenorientierte Projekte im Jahr 2013



Die meisten GWO-Projekte fanden 2013 in Nordrhein-Westfalen (61 Projekte), Baden-Württemberg (43 Projekte) und Bayern (40 Projekte) statt. Die Häufung des Angebotes deckt sich mit dem erhöhten Ausländeranteil in diesen Bundesländern (siehe Kapitel 1.2.1).

3.5.2 Seminarmaßnahmen zur Integration ausländischer Frauen (Frauenkurse)

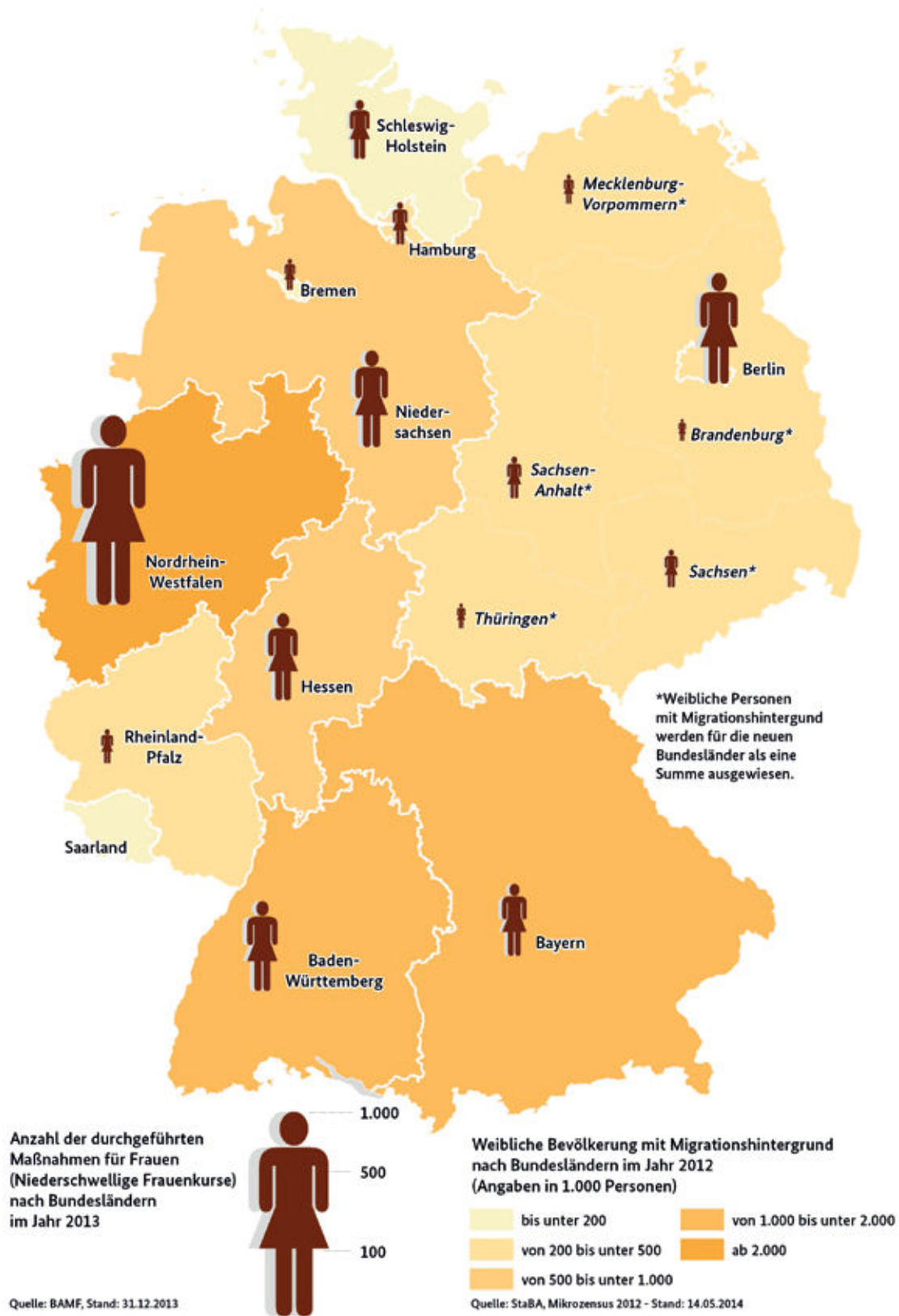
Das Bundesamt fördert eine Maßnahme speziell für ausländische Frauen, die in erster Linie darauf ausgerichtet ist, die Frauen zu motivieren, weitere Integrationsangebote, insbesondere den Integrationskurs, in Anspruch zu nehmen. Zielgruppe sind ausländische Frauen mit einem in Deutschland auf Dauer angelegten Aufenthaltsstatus, aus allen Ländern außerhalb Westeuropas, Nordamerikas sowie Australiens, ab Vollendung des 16. Lebensjahres, ohne eine in Deutschland abgeschlossene Schul- oder Berufsausbildung.

Teilnehmen können die Frauen an maximal fünf Kursen. Die Kurse umfassen jeweils 20 Stunden und werden überwiegend von Organisationen und Verbänden wie Wohlfahrtsverbänden, Migrantenorganisationen, kirchlichen Organisationen oder Volkshochschulen durchgeführt. Die Maßnahmen umfassen mehrtägige Seminare, Gesprächskreise zu bestimmten Themen sowie Werkstattangebote. Die Kurse enthalten Elemente eines Sprachförderangebots auf einfachem Niveau und zeigen berufliche Perspektiven auf. Durchgeführt werden die Kurse von fünf Trägern des sogenannten Zentralstellenverfahrens (Academia Española de Formación – AEF, Arbeiterwohlfahrt – AWO, Deutscher

Paritätischer Wohlfahrtsverband –DPWV, Internationaler Bund – IB, Verein für internationale Jugendarbeit e. V. – Vij) sowie seit dem Jahr 2006 von einer Vielzahl weiterer Organisationen wie z. B. Migrantenselbstorganisationen, Volkshochschulen, Caritasverband oder Diakonisches Werk. Charakteristisch für dieses Integrationsförderangebot ist dessen Niederschwelligkeit, die Ausrichtung des Angebotes ausschließlich an Frauen (Stichwort „geschützter Raum“), die Wohnortnähe mit der Möglichkeit der Kinderbetreuung sowie die Berücksichtigung der individuellen Bedürfnisse der Frauen. Insofern entfalten Frauenkurse durch ihre praktischen und sprachlichen Handlungshilfen im Alltag eine weitreichende und langfristige Wirkung. Durch ihre wohnortnahe Durchführung in einem vertrauten und geschützten Rahmen finden sie auch innerhalb des Familienverbandes Akzeptanz. Sie ermutigen Migrantinnen dazu, ihre Rolle als „Familienmanagerin“ – speziell auch als Bildungsmanagerin ihrer Kinder – anzunehmen und so auszufüllen, dass ein hohes Maß an gesellschaftlicher Partizipation für alle Familienmitglieder möglich wird. Insofern sind die Kurse für die gesellschaftliche und soziale Integration ein wichtiges Hilfsmittel, um Integrationsprozesse von Familien und letztlich auch innerhalb der Gemeinschaft zu unterstützen. Das Angebot wird zunehmend als wichtiger Baustein für die Hinführung lernungewohnter Frauen zu den bundesweiten Integrationsangeboten, insbesondere den Integrationskursen, wahrgenommen.

Abbildung 43 zeigt die Verteilung der fast 2.200 geförderten Frauenkurse.

Abbildung 43: Durchgeführte niederschwellige Seminarmaßnahmen für Frauen im Jahr 2013



3.5.3 Maßnahmen für Spätaussiedler

Gegenstand der Förderung sind ausschließlich Maßnahmen, die auf der zur Umsetzung des § 9 Abs. 4 BVFG erstellten Konzeption „ergänzende Maßnahme für Spätaussiedler“ beruhen. Damit wird den Spätaussiedlern mit ihren Familienangehörigen auf der Basis ihrer nach Deutschland mitgebrachten Identitätsmerkmale und Vorstellungen von deutscher Kultur und Lebenswelt ein realistisches Bild von der bundesdeutschen Gesellschaft und ihren zentralen Funktionsmechanismen vermittelt.

Das Bundesamt hat vor diesem Hintergrund ein Integrationsförderangebot (Kurskonzept Identität und Integration Plus) entwickelt. Diese Fördermaßnahme stellt eine bedarfsgerechte Ergänzung zum Integrationskurs dar. Folgende Themen werden angesprochen:

Identität

Deutschlandbilder und Vorstellungen von deutscher Kultur und Lebenswelt. Identitätsbildung durch Sprache, Geschichte und Glauben.

Beruf

Berufliche (Neu-) Orientierung und Eingliederung in den Arbeitsmarkt (z. B. Informationen über berufliche Chancen und Möglichkeiten in Deutschland, Bewerbertraining).

Eigeninitiative, Eigenverantwortung und Engagement

Stärkung von Eigeninitiative und Selbstverantwortung in Beruf, Familie, Freizeit und Aktivierung von Engagementpotentialen (z. B. ehrenamtliches Engagement und Vereinsleben).

Alltag und Familie

Kommunikationstraining im Alltag, Medien und Medientraining und Kenntnisse über das Betreuungs- und Erziehungssystem.

Bildung

Kenntnisse über das Bildungssystem in Deutschland, Integrations- und Bildungsangebote vor Ort sowie bildungsorientierte Elternarbeit.

Vielfalt in Deutschland

Kontakte zu Einheimischen und anderen Zuwanderergruppen, Interkulturalität als Kompetenz im Alltag, Religion(en) in Deutschland.

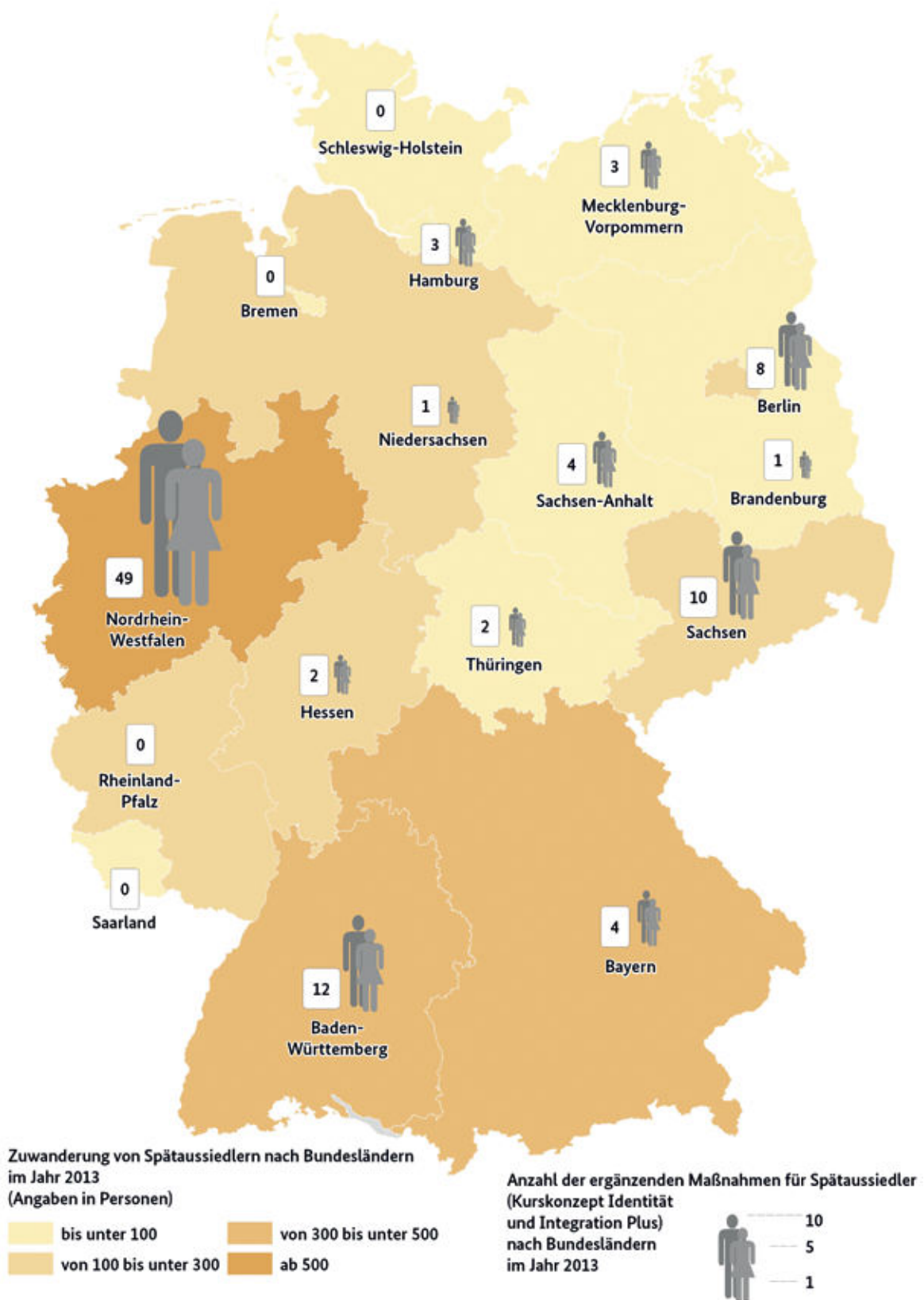
Im Jahr 2013 sind nach Angaben des Bundesverwaltungsamtes über 2.400 Spätaussiedler nach Deutschland gewandert, davon allein 544 nach Nordrhein-Westfalen.

Das Bundesamt hat für Spätaussiedler im Jahr 2013 insgesamt 99 Maßnahmen durchgeführt, davon die Hälfte (49 Maßnahmen) in Nordrhein-Westfalen (Abbildung 44).

Seit September 2013 gibt es die Änderung des Bundesvertriebenengesetzes, die nunmehr dem Spätaussiedler den uneingeschränkten Nachzug von Angehörigen ermöglicht und zudem die Voraussetzungen für eine Anerkennung als deutscher Volkszugehöriger minimiert hat.¹⁹

¹⁹ <http://www.sozialministerium.bayern.de/vertriebene/aussiedler/index.php>, Stand: 03.06.2014

Abbildung 44: Ergänzende Maßnahmen für Spätaussiedler im Jahr 2013





3.5.4 Sport und Integration

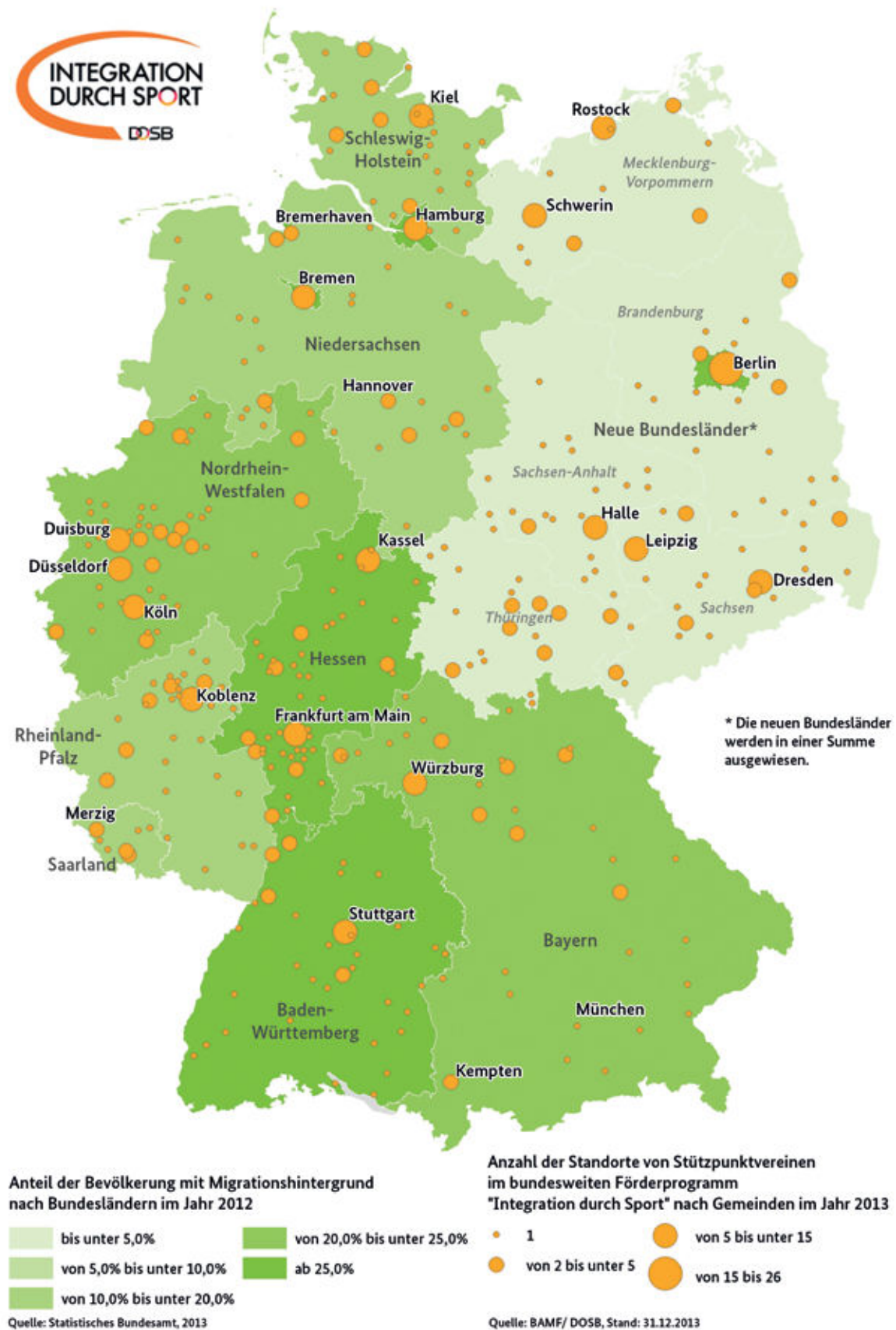
Die Integration von Menschen mit Zuwanderungsgeschichte ist eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe, zu der Sport einen wichtigen Beitrag leisten kann. Wie kaum ein anderer Bereich schafft er vielfältige Möglichkeiten der Begegnung und Verständigung zwischen der zugewanderten Bevölkerung und der Aufnahmegesellschaft. Er bringt Menschen über Sprach- und Kulturbarrieren hinweg zusammen und stärkt das Gemeinschaftsgefühl. Das bundesweite Programm „Integration durch Sport“ wurde 1989 von der Bundesregierung ins Leben gerufen, um den Integrationsprozess von Ausländern und Spätaussiedlern durch den organisierten Sport zu unterstützen. Das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge fördert und begleitet das Programm mit jährlich über 5,0 Millionen Euro.

Zentrales Ziel des Programms ist, Menschen mit Migrationshintergrund an ein regelmäßiges Sporttreiben im Verein heranzuführen und sie zur Teilhabe an der Vereinsarbeit zu motivieren.



„Integration durch Sport“ unterstützt bundesweit fast 600 Sportvereine und kooperierende Vereine (Stützpunktvereine), die sich besonders in der Integrationsarbeit engagieren, regelmäßige Sportangebote und andere Aktionen wie z. B. Sportfeste, Ferienprogramme und Großveranstaltungen anbieten. Wie sich diese Vereine in Deutschland verteilen, zeigt die Abbildung 45.

Abbildung 45: Verteilung der Stützpunktvereine im Jahr 2013



Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Bevölkerung mit Migrationshintergrund im Jahr 2012	10
Abbildung 2:	Deutsche und ausländische Bevölkerung mit Migrationshintergrund nach Bundesländern im Jahr 2012	11
Abbildung 3:	Bevölkerung mit Migrationshintergrund nach Regierungsbezirken im Jahr 2012	12
Abbildung 4:	Deutsche und ausländische Bevölkerung mit Migrationshintergrund nach Regierungsbezirken im Jahr 2012	13
Abbildung 5:	Herkunft der Menschen mit Migrationshintergrund im Jahr 2012	14
Abbildung 6:	Ausländische Bevölkerung in den Bundesländern am 31.12.2013	16
Abbildung 7:	Ausländische Menschen in den Zuständigkeitsbereichen der Ausländerbehörden am 31.12.2013	17
Abbildung 8:	Die häufigsten Staatsangehörigkeiten ausländischer Menschen in Deutschland im Jahr 2013	19
Abbildung 9:	Verteilung der fünf häufigsten Staatsangehörigkeiten ausländischer Menschen in den Zuständigkeitsbereichen der Ausländerhöörden am 31.12. 2013	20-21
Abbildung 10:	Ausländeranteile im Europäischen Vergleich am 01.01.2013	22
Abbildung 11:	Zu- und Abwanderung von Deutschen und Ausländern nach Bundesländern im Jahr 2013	24
Abbildung 12:	Zu- und Abwanderung von Menschen in der Europäischen Union im Jahr 2012	25
Abbildung 13:	Im Ausland geborene Bevölkerung im europäischen Vergleich am 01.01.2013	26
Abbildung 14:	Weltweiter Migrantenbestand zur Jahresmitte 2013	28
Abbildung 15:	Migrantenanteil an der Gesamtbevölkerung des Landes zur Jahresmitte 2013	29
Abbildung 16:	Königsteiner Schlüssel für die Anwendung im Jahr 2013	32
Abbildung 17:	Verteilung der Asylanträge auf die Bundesländer im Jahr 2013	33
Abbildung 18:	Herkunftsländer der Asylbewerber im Jahr 2013	35
Abbildung 19:	Herkunftsländer der Asylbewerber im Zeitraum von 2009 bis 2013	36
Abbildung 20:	Die Verteilung der fünf häufigsten Herkunftsländer auf die Bundesländer im Jahr 2013	37
Abbildung 21:	Asylbewerber im europäischen Vergleich im Jahr 2013	39
Abbildung 22:	Die historische Entwicklung zum heutigen Dublin-Gebiet im Jahr 2013	41
Abbildung 23:	Übernahmeersuchen von und an Deutschland im Jahr 2013	42
Abbildung 24:	Überstellungen von und an Deutschland im Jahr 2013	43
Abbildung 25:	Übernahmeersuchen an die Mitgliedstaaten aufgrund von EURODAC-Treffern im Jahr 2013	44
Abbildung 26:	Übernahmeersuchen an Deutschland aufgrund von EURODAC-Treffern im Jahr 2013	45
Abbildung 27:	Personen unter UNHCR-Mandat nach Herkunftskontinenten zum Jahresende 2013	47
Abbildung 28:	Herkunftsländer von Flüchtlingen und Menschen in flüchtlingsähnlichen Situationen zum Jahresende 2013	48
Abbildung 29:	Zielländer von Flüchtlingen und Menschen in flüchtlingsähnlichen Situationen zum Jahresende 2013	49
Abbildung 30:	Herkunfts- und Zielländer von Asylbewerbern in 44 ausgewählten Ländern im Jahr 2013	51
Abbildung 31:	Verteilung der Asylzugänge aus den Hauptherkunftsländern von Deutschland für das 4. Quartal 2013	52
Abbildung 32:	Standorte und Regionalstellen des Bundesamtes	55
Abbildung 33:	Zugelassene Integrationskursträger am 31.12.2013	57

Abbildung 34:	Begonnene Integrationskurse nach Bundesländern im Jahr 2013	59
Abbildung 35:	Begonnene Integrationskurse nach Gemeinden im Jahr 2013	60
Abbildung 36:	Ausgestellte Teilnahmeberechtigungen nach Berechtigungstyp und Bundesländern im Jahr 2013	62
Abbildung 37:	Neue Kursteilnehmer nach Bundesländern im Jahr 2013	63
Abbildung 38:	Die zehn häufigsten Staatsangehörigkeiten der neuen Kursteilnehmer im Jahr 2013	64
Abbildung 39:	Die zehn häufigsten Staatsangehörigkeiten der neuen Kursteilnehmer im Zeitraum 2005 bis 2013	64
Abbildung 40:	Die Verteilung der Standorte der Migrationsberatung für erwachsene Zuwanderer im Jahr 2013	66
Abbildung 41:	Die Herkunft der durch Migrationsberatung für erwachsene Zuwanderer beratenen Personen im Jahr 2013	67
Abbildung 42:	Vom Bundesamt geförderte gemeinwesenorientierte Projekte im Jahr 2013	69
Abbildung 43:	Durchgeführte niederschwellige Seminarmaßnahmen für Frauen im Jahr 2013	71
Abbildung 44:	Ergänzende Maßnahmen für Spätaussiedler im Jahr 2013	73
Abbildung 45:	Verteilung der Stützpunktvereine im Jahr 2013	75

Schaubild 1:	Menschen, die in Deutschland leben	15
Schaubild 2:	Die zehn häufigsten ausländischen Staatsangehörigkeiten in Deutschland	18
Schaubild 3:	Veränderung des weltweiten Migrantenbestandes von 1990 bis 2013	27
Schaubild 4:	Die zehn häufigsten Herkunftsländer im Jahr 2013	34
Schaubild 5:	Vom UNHCR erfasste Personengruppen zum Jahresende 2013	46
Schaubild 6:	Überblick über das Integrationsgeschehen im Jahr 2013	56
Schaubild 7:	Begonnene Integrationskurse in Deutschland im Jahr 2013	58

Abkürzungsverzeichnis

ABH	Ausländerbehörde
Abs.	Absatz
ALG II	Arbeitslosengeld II
Art.	Artikel
AsylVfG	Asylverfahrensgesetz
AufenthG	Aufenthaltsgesetz
AZR	Ausländerzentralregister
AZRG	Gesetz über das Ausländerzentralregister
BAMF	Bundesamt für Migration und Flüchtlinge
BVA	Bundesverwaltungsamt
BVFG	Gesetz über die Angelegenheiten der Vertriebenen und Flüchtlinge
bzw.	beziehungsweise
ca.	circa
DOSB	Deutscher Olympischer Sportbund
DÜ	Dubliner Übereinkommen
e. V.	eingetragener Verein
EASY	Erstverteilung der Asylbegehrenden
EG	Europäische Gemeinschaft
EU	Europäische Union
Eurodac	Europäisches Fingerabdrucksystem zur Identifizierung von Asylbewerbern und bestimmter anderer Gruppen von Ausländern
Eurostat	Statistische Amt der Europäischen Union
GfK	Genfer Flüchtlingskonvention
GG	Grundgesetz
IGC	Inter-Governmental Consultations on Asylum, Refugee and Migration Policies
InGe	Integrations-Geschäftsdatei
IntV	Integrationskursverordnung
i.V.m.	in Verbindung mit
MARiS	Migration-Asyl-Reintegrationssystem
MBE	Migrationsberatung für erwachsene Zuwanderer
Nr.	Nummer
sh.	siehe
TGS	Träger der Grundsicherung
UN	United Nations (Vereinte Nationen)
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees, (Hoher Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen)
VO	Verordnung
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz
z. B.	zum Beispiel

Quellen- und Literaturverzeichnis

Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, Nürnberg, 2014: Broschüre „Das Bundesamt in Zahlen 2013“, verfügbar unter www.bamf.de/DE/Infothek/Publikationen/publikationen-node.html

Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, Nürnberg, 2013: Broschüre „Das deutsche Asylverfahren - ausführlich erklärt“, verfügbar unter www.bamf.de/DE/Infothek/Publikationen/publikationen-node.html

Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, Nürnberg, 2013: Migrationsbericht des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge im Auftrag der Bundesregierung, Migrationsbericht 2012, verfügbar unter www.bamf.de/DE/Infothek/Publikationen/publikationen-node.html

Statistisches Bundesamt, Wiesbaden, 2013: Fachserie 1 Reihe 2.2, Bevölkerung und Erwerbstätigkeit, Bevölkerung mit Migrationshintergrund, Ergebnisse des Mikrozensus 2012, Stand 14.05.2014, mehr dazu unter www.destatis.de

Statistisches Bundesamt, Wiesbaden, 2014, Bevölkerung und Erwerbstätigkeit, Vorläufige Wanderungsergebnisse 2013, Stand 22.05.2014

United Nations High Commissioner for Refugees, 2014: Global Trends 2013, War's Human Cost, inkl. Annex, Stand: 20.06.2014, verfügbar unter www.unhcr.org

United Nations High Commissioner for Refugees, 2014: Asylum Trends 2013, Levels and Trend in Industrialized Countries, inkl. Annex, Stand 21.03.2014, verfügbar unter www.unhcr.org

United Nations, 2013: Trends in International Migrant Stock: The 2013 Revision (United Nations database, POP/DB/MIG/Stock/Rev.2013, Stand September 2013)

Kartengrundlagen

Deutschland:

© Vermessungsverwaltungen der Länder und BKG; Hrsg. Bundesamt für Kartographie und Geodäsie (2013)
sowie eigene Bearbeitung und Anpassung der Geodaten

Europa und Welt:

© ESRI Data and Maps (2010) sowie eigene Bearbeitung und Anpassung der Geodaten

Impressum

Herausgeber:

Bundesamt für Migration und Flüchtlinge
Frankenstraße 210
90461 Nürnberg

Gesamtverantwortung:

Michael Fischelmayer
Dr. Harald Lederer

Bezugsquelle:

Bundesamt für Migration und Flüchtlinge
Referat 114 - Publikationsstelle
Frankenstraße 210
90461 Nürnberg
E-Mail: info@bamf.de
www.bamf.de

Redaktion und Kartographie:

Afra Gieloff

Stand:

6. Auflage - Oktober 2014

Layout:

Gertraude Wichtrey

Bildnachweis:

Seite 5: ©Thomas Geiger
Seite 8: ©Torsten Hoenig
Seite 29: ©istockphoto.com/Alejandro Rivera
Seite 48: 49: ©Torsten Hoenig
Seite 69: ©LSB NRW | Foto: Andrea Bowinkelmann

Diese Druckschrift wird im Rahmen der Öffentlichkeitsarbeit des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge kostenlos herausgegeben. Für nichtgewerbliche Zwecke sind Vervielfältigungen und unentgeltliche Verbreitung, auch auszugsweise, mit Quellenangaben gestattet. Die Verbreitung, auch auszugsweise, über elektronische Systeme oder Datenträger bedarf der vorherigen Zustimmung des Bundesamtes. Alle übrigen Rechte bleiben vorbehalten.

Was bedeutet "Willkommenskultur"?

Friedrich Heckmann

**Eröffnungsvortrag zur Auftaktveranstaltung des Programms „Vielfalt gefällt“ der
Baden-Württemberg Stiftung und des Ministeriums für Integration**

Stuttgart 23.10.2012

europäisches forum für migrationsstudien

Institut an der Universität Bamberg

Katharinenstraße 1

D-96052 Bamberg

Tel 0951-932020-0

Fax 0951-932020-20

efms@sowi.uni-bamberg.de

<http://www.efms.de>

Leitung

Prof. Dr. Friedrich Heckmann



1 Einleitung

Etwas Überraschendes ist passiert: Alle wollen plötzlich **Willkommenskultur**: der Präsident des Bundesverbandes der deutschen Industrie, die Feuerwehr und der Fußballklub, der Bürgermeister für seine Verwaltung, die Naturschützer für ihren Verein und was vielleicht weniger überrascht, der Sozialarbeiter vom Kiez nebenan. Der Begriff hat in kurzer Zeit eine erstaunliche Karriere gemacht. Und das ist auch gut so, könnte man frei nach Wowereit sagen.

Aber was meinen die Leute, wenn sie „Willkommenskultur“ sagen? Ist das nicht ein schwammiger, unbrauchbarer, inflationär gebrauchter Begriff? Meinen die Menschen Ähnliches oder Vergleichbares? Kann man den Begriff präzisieren? Darauf will ich heute versuchen, eine Antwort zu geben. Auch auf die Frage, wie man Willkommenskultur weiter entwickeln kann.

Normalerweise sind Begriffe dann gut, wenn man sie präzise und abgrenzbar von anderen Begriffen denken und formulieren kann. Ich behaupte nun aber, dass sich das bei der Willkommenskultur anders verhält: der Begriff ist von einer im gewissen Sinne „**sinnvollen Unschärfe**“ gekennzeichnet, die es gestattet, ihn in unterschiedlichen Kontexten milieugerecht produktiv anzuwenden: beim Bundesverband der deutschen Industrie wie im Fußballverein oder in einer Stadtverwaltung. Ich glaube auch, dass er als eine Art konzeptuelles Dach über dem Programm „Vielfalt gefällt! 60 Orte der Integration“ stehen kann.

Willkommenskultur meint zum einen eine gewisse **Grundhaltung der Offenheit und Akzeptanz gegenüber Migranten** – und selbstverständlich gegenüber anderen Menschen - zum anderen steht er aber auch für **Praktiken in verschiedenen Organisationen** und institutionellen Kontexten, in denen Barrieren der Integration abgebaut und Wege der Inklusion gefunden werden; diese schließen formalrechtliche Regelungen ein, gehen aber zugleich auch über sie hinaus.

Willkommenskultur ist, wenn ein Pensionär einem Migrantenkind Nachhilfe gibt, die Ausländerbehörde ihre Klienten freundlich behandelt, Einbürgerungsfeiern stattfinden, Menschen ihre Vorurteile überdenken und ändern, eine Stadt ein türkisches Filmfestival veranstaltet, Menschen einschreiten, wenn ein Nachbar von anderen Nachbarn rassistisch beleidigt wird ... und vieles mehr. Wir spüren und können nachvollziehen, dass all das etwas mit Willkommenskultur zu tun hat, aber eine bloße Aufzählung von einzelnen Phänomenen reicht nicht für das bessere Verständnis dieses Begriffs.

2 Ebenen des Begriffs

Ich schlage daher vor, **verschiedene Ebenen des Phänomens** zu unterscheiden und auf diesen Ebenen Praktiken zu identifizieren, die man als Komponenten von Willkommenskultur ansehen kann.

Willkommenskultur kann auf den folgenden Ebenen betrachtet werden:



- der Ebene des Individuums
- der Ebene interpersonaler Beziehungen
- der Ebene von Organisationen und Institutionen und
- der Ebene der Gesamtgesellschaft.

Auf der **Ebene des Individuums** meint Willkommenskultur offene, möglichst vorurteilsfreie Einstellungen und Verhaltensweisen gegenüber Menschen anderer als der eigenen Gruppe ethnischen Zugehörigkeit, anderen Aussehens oder anderer Religion. Rassistische, ethnozentrische oder nativistische Haltungen sind Barrieren der Integration. Ihre Zurückdrängung schafft Raum für Willkommenskultur. Vorurteile zu bekämpfen und zu ändern heißt also Willkommenskultur zu fördern. Darüber, wie das methodisch gemacht werden kann, werde ich später noch sprechen. Die Bekämpfung von Vorurteilen und Fremdenfeindlichkeit ist ja auch Teil der Ausschreibung des neuen Programms der Stiftung und der Landesregierung.

Auf der Ebene **interpersonaler Beziehungen** in zwei Personen- oder Kleingruppeninteraktion heißt Willkommenskultur die prinzipielle Offenheit und Bereitschaft, Kommunikation aufzunehmen, Beziehungen „auf Augenhöhe“ einzugehen, Hilfe anzubieten und natürlich, nicht zu diskriminieren. Beziehungsbereitschaft braucht auch bestimmte soziale Techniken, damit aus der Bereitschaft auch eine Beziehung werden kann. Hierzu eine persönliche Erfahrung.

Was mir bei Aufenthalten in den USA auffällt, wenn man auf kleine Gruppen von Menschen trifft, die man nicht oder nur zum Teil kennt: man wird vorgestellt, lächelt, - wenn vielleicht auch etwas mechanisch - nennt seinen Namen und fragt nach dem des Gegenüber, wird angesprochen, wechselt ein paar belanglose Worte. Ohne das zu überschätzen: die Chance der Kommunikation und Beziehungsaufnahme für den Fremden ist da. In Deutschland passiert es aber immer noch häufig – und das ist nicht etwas, was sich nur auf Migranten bezieht, sonder allgemein ist - dass man zunächst einmal als Fremder – mit natürlich individuellen Variationen - sich etwas am Rande „herumdruckst“, selten vorgestellt wird und sich in langsamen Schritten an die Menschen heranarbeiten muss. **Willkommenskultur im Bereich interpersonaler Beziehungen** heißt also, den anwesenden Fremden in die Kommunikation des jeweiligen Verkehrskreises einzuführen und aufzunehmen. Ob daraus eine soziale Beziehung wird, bleibt offen, ist aber möglich.

Wenn ich jetzt auf die **Ebene von Organisationen** und Institutionen eingehe, deren Mitgliedschaft mit bestimmten materiellen oder immateriellen Ressourcen verbunden ist, muss Willkommenskultur zunächst einmal offene Regelungen und Praktiken des **Mitgliedschaftserwerbs** und der **Entfaltung** neuer Mitglieder in der Organisation heißen. Diese sind natürlich kontextabhängig sehr unterschiedlich. Aber Offenheit allein reicht häufig nicht aus: es müssen **pro-aktive Praktiken** ergriffen werden, um z. B. den Anteil von Migranten in politischen Parteien oder Vereinen zu erhöhen oder überhaupt erst zu einem relevanten Anteil werden zu lassen.

Andere Organisationen sind Service Organisationen, wie z.B. Verwaltungen. Es wird zu Recht viel diskutiert über interkulturelle Öffnung von Verwaltungen; ein zentraler Aspekt von Willkommenskultur bei Verwaltungen ist der oben genannte Mitgliedschaftserwerb, d.



h. die Besetzung von Stellen; der andere zentrale Aspekt von Willkommenskultur in Organisationen ist die **Erbringung von Dienstleistungen** der Verwaltung, die auf Bedürfnisse der neuen Klientel eingeht und eingehen kann. Auch die Verkehrsformen mit den neuen Bürgern gehören direkt dazu, vor allem auf den Behörden, die unmittelbar mit den Migranten zu tun und über ihre Anliegen zu entscheiden haben. Besonders wichtig ist das auf den Ausländerbehörden. Bei immer noch vielen Beschwerden scheint das Bewusstsein für die Bedeutung freundlicher und offener Verkehrsformen und für Nicht-Diskriminierung hier inzwischen zu wachsen.

Nicht-Diskriminierung als ein weiteres Element von Willkommenskultur in Organisationen heißt weiterhin zum einen, dass formale Regeln, d.h. die Statuten der Organisation nicht diskriminieren, zum anderen, dass auch herrschende Praktiken dies nicht tun.

Wir sprachen über Mitgliedschaftserwerb. Einbürgerung z.B. kann genau so verstanden werden, als Mitgliedschaftserwerb in der politischen Gemeinschaft einer Kommune und eines Landes. Auch in diesem Kontext heißt Willkommenskultur, dass man den neuen Bürgern zeigt, dass sie willkommen sind, in dem man sie als neue Mitglieder feiert. Als man in Deutschland an verschiedenen Orten vor gut einem Jahrzehnt begann, Einbürgerungsfeiern zu veranstalten, hatte man bereits einen Sinn von Willkommenskultur, bevor es diesen Begriff gab. Einbürgerungsfeiern sind zugleich auch ein Signal an die Mehrheitsgesellschaft, dass es neue Bürger in der Stadt gibt und dass es gilt, diese in den eigenen Reihen aufzunehmen.

Mit dem Thema Einbürgerungskultur und –feiern berühren wir schon die **gesamtgesellschaftliche Ebene** von Willkommenskultur. Einbürgerung bedeutet ja Mitgliedschaft in der politischen Gemeinschaft von Staat und Nation. Grundelement und Grundbedingung einer Willkommenskultur gegenüber Einwanderern ist zunächst einmal die **gesamtgesellschaftliche Definition der Situation** als Einwanderungsland, das framing, das Rahmen Setzen für die Bevölkerungsprozesse. Wenn dieses Verständnis der Gesellschaft nicht da ist, wie soll sich ein Einwanderer akzeptiert oder gar willkommen fühlen? Dieses Verständnis kann allerdings nicht nun als dauernd gegeben und gesichert betrachtet werden. Es bedarf eines Rückhalts in der Mehrheitsgesellschaft. Aus dieser Sicht ist Willkommenskultur daran gebunden, dass in der Bevölkerung das Gefühl und die Überzeugung vorherrschen, dass die **Migration gesteuert und kontrolliert** verlaufe.

Die Definition als Einwanderungsland darf allerdings nicht abstrakt bleiben: sie zeigt sich rechtlich und materiell in **fairen und verstehbaren Einreise- und Aufenthaltsbedingungen**, und nach der Einreise im Zugang zum Arbeitsmarkt und zu materiellen und sozialen Leistungen für die Integration Einzelner und von Familien.

Das Selbstverständnis als Einwanderungsgesellschaft reicht auch aus anderer Sicht nicht aus. Aus der Sicht von Nation muss ein „**Wir**“ entstehen und entwickelt werden, das **inklusiv** ist, dass Deutscher nicht nur sein kann, wer von deutschen Eltern abstammt, sondern dass Deutschsein auch mit unterschiedlichen Herkunftsn vereinbar ist. Die kollektive Definition von Zugehörigkeit muss in einem Prozess **neuer Nationenbildung** herausgebildet werden. Insofern war es etwa sehr bedeutsam, als Wolfgang Schäuble vor Beginn der Islamkonferenz sagte, dass der Islam zu Deutschland gehöre, oder dass schwarze Spieler in der deutschen Nationalmannschaft spielen. Immer wieder die Frage der Zugehörigkeit zu stellen verunsichert die Menschen, Migranten wie Mehrheitsgesellschaft.



Diese letzten Sätze schließen im Grunde schon ein, dass auch für die Kultur der Zuwanderer in der Gesellschaft Platz und Anerkennung sein muss. Die eigene Kultur in der Fremde wieder zu finden hilft dem Fremden, dass er sich dort zu Hause fühlen kann. Das ist nicht zu verwechseln mit einer Minderheitenpolitik für nationale Minderheiten und bedeutet keineswegs die Aufgabe der Vorstellung von Integration als auch kulturellem Annäherungsprozess.

3 Willkommenskultur und die Bekämpfung von Vorurteilen

Die Diskussion der verschiedenen Ebenen des Begriffs der Willkommenskultur hat verschiedenen Existenzweisen solcher Kultur in großer Breite gezeigt. Da mein Thema ja die Frage einer Entwicklung und Verbesserung von Willkommenskultur einschließt, möchte ich in einem zweiten Teil etwas genauer diskutieren, wie man in einem dieser Bereiche oder auf einer dieser Ebenen Willkommenskultur weiter entwickeln kann. Ich möchte dies im Bereich Vorurteile und ihre Bekämpfung tun.

Ich gehe in diesem Zusammenhang allerdings nicht von der Annahme aus, dass es möglich sei, Verhältnisse zu schaffen, aus denen Vorurteile und Diskriminierungen als gesellschaftliche Phänomene gänzlich verschwunden seien. Sie sind besonders in Einwanderungsgesellschaften ein erwartbares Phänomen.¹ Das **Ausmaß allerdings**, in welchem Vorurteile auf das gesellschaftliche Leben und die Integration von Migranten einwirken können, variiert stark zwischen verschiedenen Zeitpunkten und Gesellschaften und kann politisch beeinflusst werden. Es lohnt sich also, sich damit zu beschäftigen.

Eine der besten **Definitionen** von Vorurteil in der Literatur lautet:

„Vorurteile sind negative und **ablehnende Einstellungen** einem Menschen oder einer Menschengruppe gegenüber, wobei dieser Gruppe infolge **stereotyper Vorstellungen** bestimmte Eigenschaften von vornherein **zugeschrieben** werden, die sich aufgrund von **Starrheit** und **gefühlsmäßiger Ladung** selbst bei widersprechender Erfahrung schwer korrigieren lassen“ (Davis 1964, 78).

Die „infolge stereotyper Vorstellungen“ zugeschriebenen Eigenschaften sind vor allem negative Eigenschaften.² Dass diese Zuschreibungen „infolge stereotyper Vorstellungen“ vorgenommen werden, impliziert, dass sie **fälschlicherweise** vorgenommen werden und dass die zugeschriebenen Eigenschaften nicht den wirklichen Eigenschaften der Gruppen, auf die sich die Vorurteile beziehen, entsprechen. Vorurteile sind also Wirklichkeit verzerrende Aussagen. Gleichzeitig beruht aber die Wirksamkeit und Plausibilität von Vorurteilen darauf, dass sie „ein **Körnchen Wahrheit**“ enthalten und bestimmte Aspekte der Wirklichkeit selektiv aufgreifen.

¹ In diesem Sinne ist auch die lebhafteste gesellschaftliche Auseinandersetzung im Jahr 2010 um das Buch von Thilo Sarrazin („Deutschland schafft sich ab“) ein erwartbares und „normales“ Phänomen von Einwanderungsgesellschaften.

² Stereotype sind Vorstellungen, die auf fehlerhaften und simplifizierenden Verallgemeinerungen beruhen und änderungsresistent sind.



Vorurteile gegenüber Ethnien und bestimmten Zuwanderergruppen sind ganz überwiegend nicht das Produkt eigener Erfahrung mit diesen, sondern werden übernommen, sie werden im Sozialisationsprozess gelernt. Sie beinhalten bestimmte inhaltliche Muster und werden mit anderen Menschen in der Gesellschaft geteilt. Vorurteile als individuelle Einstellungen speisen sich aus gesellschaftlichen Ideologien. Diese existieren gewissermaßen auf der gesamtgesellschaftlichen Makroebene, werden auf der Mesoebene über intermediäre Institutionen wie Familie, Schule und Medien vermittelt, werden internalisiert und setzen sich – auf der Ebene der Individuen - in den Köpfen und Gefühlen der Menschen als Einstellungen fest. Die Inhalte der Vorurteile als Einstellungen gegenüber Gruppen entstammen gruppenfeindlichen gesellschaftlichen Ideologien, wie Rassismus, Ethnozentrismus, Antisemitismus oder Islamfeindlichkeit.

Der Begriff des Vorurteils, für den paradigmatisch die oben angeführte Definition von Davis steht, baut theoretisch auf dem Konzept der Einstellung. In der Sozialpsychologie sind Einstellungen gelernte, relativ stabile Verhaltensdispositionen, konsistent auf ein bestimmtes „Objekt“ zu reagieren (Hormuth 1979, 45). Als Komponenten von Einstellungen werden **kognitive, emotive, und konative Elemente** unterschieden, die systemhaft untereinander verbunden sind. Mit diesen Komponenten sind Vorstellungen über bestimmte zugeschriebene Eigenschaften des „Einstellungsobjekts“ (kognitives Element), Gefühlsbezüge zu diesem (emotives Element) und mit beiden Elementen verbundene Handlungstendenzen gegenüber dem „Objekt“ der Einstellung gemeint (konatives Element). Für meinen letzten Punkt, Methoden der Bekämpfung von Vorurteilen, wird diese Unterscheidung der Komponenten von Einstellungen und Vorurteilen wichtig.

Methoden und Maßnahmen zur Bekämpfung von Vorurteilen

Vorurteile zu bekämpfen heißt, Willkommenskultur zu festigen und Integration zu fördern. Methoden und Maßnahmen der Vorurteilsbekämpfung gibt es in großer Zahl und Vielfalt: z. B. Aufklärungsschriften, Appelle, Manifeste, Kontakt- und Begegnungsprogramme, rechtliche Maßnahmen gegen „Volksverhetzung“, individuelle Therapie, Erziehungsprogramme, Kampagnen, Ausstellungen, die Gründung von Organisationen zur Bekämpfung von Vorurteilen, künstlerische Produktionen in Literatur, Film, Schauspiel, Kabarett, bildender Kunst oder Musik, Gruppendynamik oder Rollenspiel.

Wie lassen sich die hier in willkürlicher Reihe aufgezählten Methoden und Mittel nach ihren Zielen, Begründungen und Erfolgsaussichten ordnen und beurteilen? In welchem Zusammenhang stehen die genannten Formen zu unseren Ausführungen über die Struktur und Wirkungsweise von Vorurteilen? Zur Bearbeitung dieser Fragen greife ich die der bisherigen Diskussion zu Grunde gelegte Differenzierung von Vorurteilen als Einstellungen und Vorurteilen als Elementen von Ideologien auf und unterscheide Methoden zur Bekämpfung von vorurteilsvollen Einstellungen und Methoden zur Bekämpfung des Einflusses vorurteilsvoller, gegen Migranten und ethnische Minderheiten gerichteter Ideologien.

Vorurteilsänderung als Einstellungsänderung

In meinen Ausführungen gehe ich allerdings nur auf die Möglichkeiten ein, die sich auf die Bildung und Reproduktion von Vorurteilen als **Einstellungen** beziehen. Zunächst muss auf die Einsicht verwiesen werden, dass Vorurteile in „normalen“ Sozialisationsprozessen



übernommen werden. Daraus folgt, dass die Inhalte dieser „normalen“ Sozialisationsprozesse, wie sie z. B. in Wendungen der Alltagssprache, in Stereotypen oder Witzen in Familie, Schule, Peer Gruppe oder Medien zu Tage treten, auf vorurteilsvolle Kommunikation hin überprüft werden müssen. Vorurteilsbelastete Kommunikation sollte möglichst vermieden oder zumindest zurückgedrängt werden. Geht man weiter auf Zusammenhänge zwischen Vorurteilsbereitschaft mit Persönlichkeitsmerkmalen ein, müssen solche Sozialisationsprozesse in Frage gestellt werden, die Autoritarismus, Angst, Identitätsunsicherheit und starres Denken und damit eine bestimmte **Rezeptionsbereitschaft** für Vorurteile produzieren.

Beide hier genannten Folgerungen für die Bekämpfung von Vorurteilen stellen allerdings zunächst nur generelle Orientierungen dar, sind aber noch keine Verfahren oder Methoden im Einzelnen. Für die Diskussion solcher nutzen wir die weiter oben getroffene Unterscheidung der Komponenten von Einstellungen in kognitive, emotive und konative Bestandteile, also die Differenzierung in Vorstellungen, Gefühle und Handlungsbereitschaften.

Wenn wir mit der kognitiven Komponente, also den Vorstellungen und dem „Wissen“ oder besser Scheinwissen über das Einstellungsobjekt beginnen, lässt sich folgern, dass gegen das Scheinwissen über die Merkmale bestimmter Gruppen **Wissen** gestellt werden und damit **Aufklärung** betrieben werden kann. Der empirisch immer wieder bestätigte starke Zusammenhang zwischen (höherem) Bildungsstand und (geringerer) Vorurteilhaftigkeit unterstreicht die Erfolgsmöglichkeiten von Aufklärung, deutet aber bereits auch Grenzen an, auf die wir unten eingehen. Aufklärung kann zum Beispiel erfolgen als Teil schulischen Unterrichts, als explizites interkulturelles Lernen, als Botschaft in Massenmedien, in Form von Vorträgen, Ausstellungen, Konferenzen oder Wettbewerben, über kulturelle Produktionen verschiedenster Art, oder sogar während einer Befragung zum Thema Immigration und Integration: Das Projekt „Transatlantic Trends in Immigration“ unterschied bei der Frage, ob es zu viele Einwanderer im Land gebe, Gruppen von Befragten, die über die richtige Zahl von Einwanderern informiert worden waren von solchen, denen man diese Information nicht gegeben hatte. Es zeigte sich, dass die zuvor „aufgeklärten“ Personen eine z. T. wesentlich geringere Einschätzung von zu viel Einwanderung in ihrem Land sahen (vgl. Chart 2 in Bericht 2010).

Die **Wirksamkeit von Aufklärung** variiert u. a. mit folgenden Bedingungen:³ der **Glaubwürdigkeit**, der **Attraktivität**, dem **Prestige** und/oder der **Macht** der Informationsquelle. Wird Aufklärung in Kurs- oder Unterrichtsform versucht, ist die Erfolgschance besonders gut, wenn der **Stress minimiert** werden kann, der damit verbunden ist, dass man sich Irrtümer und falsche Vorstellungen eingestehen muss. **Aktive Mitarbeit** der Kursteilnehmer oder von Schülern an der Hervorbringung neuer Einsichten kann diesen Stress reduzieren. Bei Kursen zum interkulturellen Lernen wird der Erfolg erhöht, wenn Minderheitenangehörige, die selber Ziel von Vorurteilen sein können, unter den Lehrenden vertreten sind. Aufklärung ist also eine wichtige Methode der Vorurteilsbekämpfung.

³ Vgl. zum Folgenden Farley (2005, 40 – 43).



Grenzen der Aufklärung als Methode der Vorurteilsbekämpfung ergeben sich aus folgenden Zusammenhängen:

1. Personen haben die Tendenz, sich solchen Informationen auszusetzen, die mit ihren bestehenden Kognitionen konsistent sind.
2. Sie schenken auch Informationen größere Aufmerksamkeit und behalten sie besser, wenn diese ihren bestehenden Auffassungen entsprechen; daraus ergibt sich, dass stark vorurteilshafte Personen durch Aufklärung wenig beeinflusst werden können.
3. Diejenigen, die aufklärerische Information am intensivsten aufnehmen, sind ohnehin die bereits am wenigsten vorurteilsvollsten.

Aufklärung ist unter den Methoden und Maßnahmen der Vorurteilsbekämpfung die am weitesten verbreitete. Neben den genannten Grenzen ihrer Wirkung läuft sie Gefahr, die **emotionale Seite von Vorurteilen** zu vernachlässigen. Für die Änderung von Einstellung sind aber Gefühlsprozesse von starker Bedeutung. Die Vermittlung positiver Gefühle für bisher abgelehnte Gruppen kann erfolgen über Kontakt- und Begegnungsprogramme, über wechselseitig Freude bereitende Aktivitäten wie Feste, Sport und Spiele und andere gemeinsame Freizeitaktivitäten, aber nicht über jede Art von Kontakt. Statusgleichheit, das Fehlen von Konkurrenz in der Interaktionssituation, mehrfache statt einmalige Kontakte sowie die Möglichkeit, für gemeinsame Ziele zusammenzuarbeiten, sind besonders förderliche Bedingungen für den Abbau von Vorurteilen durch Intergruppenkontakte. In Gesellschaften jedoch, die durch starke ethnische Schichtung und sozialökonomische Ungleichheit gekennzeichnet sind, lassen sich solche Konstellationen im „wirklichen Leben“ nicht leicht finden oder herstellen (Farley 2005, 50).

Sehr hoch einzuschätzen, wenngleich noch nicht genügend erforscht, sind die **Möglichkeiten von Kunst und Kultur**, positive Gefühle gegenüber bisher abgelehnten Gruppen zu vermitteln: z. B. über belletristische Literatur, Spielfilm, Schauspiel, bildende Kunst, Musik oder Tanz. Das Darstellungsprinzip, an Einzelpersonen oder Familien kollektive Schicksale zu verdeutlichen, scheint dabei besonders wirkungsvoll zu sein.

Handlungsabsichten sind die dritte Komponente von Einstellungen und Vorurteilen. Zur Veränderung dieser so genannten konativen Komponente lässt sich zunächst aus konsistenztheoretischer Sicht⁴ annehmen, dass Veränderungen der kognitiven und der emotionalen Seite von Vorurteilen auch zu Veränderungen der konativen Seite führen. Wenn es aber nicht gelingt, die konative Seite indirekt oder direkt zu beeinflussen und zu verändern, ist es im Interesse von erfolgreichen Integrationsprozessen möglich und sinnvoll, zu verhindern, dass aus der Handlungsabsicht eine (diskriminierende) Handlung wird.

Dass Handlungsabsichten nicht in Handlungen umgesetzt werden, kann durch „**soziale Kontrolle**“ erreicht werden, dadurch, dass die Kosten von vorurteilsmotivierten Handlungen

⁴ Die Konsistenz- oder Gleichgewichtstheorie der Einstellungsänderung postuliert, dass Personen sich um einen bestimmten Grad von Gleichgewicht zwischen ihren Überzeugungen über die Merkmale von Einstellungsobjekten, ihren Gefühlen, Handlungsabsichten und wirklichen Handlungen bemühen. Verändert sich eine Komponente der Einstellungsstruktur, setzen Bemühungen der Person ein, das Gleichgewicht und die Konsistenz zwischen den Komponenten wiederherzustellen und damit die anderen Komponenten ebenfalls zu verändern.



gen für das Individuum subjektiv zu hoch werden, um die Handlungstendenz zu realisieren: zum einen auf Grund staatlicher Gesetze oder Erlasse, die vorurteilsbedingtes, diskriminierendes Verhalten unter Strafandrohung stellen; zum anderen durch Appelle, Aufrufe, Predigten, das demonstrative Zeigen bestimmter Symbole in der Öffentlichkeit, die für Toleranz und Respekt stehen und damit diese Werte öffentlich bekräftigen. Das Verstoßen gegen diese Werte kann zum Verlust von sozialem Ansehen und Status führen. Während Einstellungsänderungen Zeit benötigen, kann soziale Kontrolle relativ schnell wirken.

Was ich Ihnen mit den letzten Ausführungen dargestellt habe, ist erst ein Einstieg in das Thema der Bekämpfung von Vorurteilen und damit der Schaffung von Willkommenskultur in einem bestimmten Bereich. Dies unterstreicht, dass Willkommenskultur ein sehr anspruchsvolles Projekt und eine Aufgabe ist, die die Ebene der individuellen Einstellungen, der interpersonalen Beziehungen, der Struktur und Kultur von Organisationen und schließlich eines gesamtgesellschaftlichen Verständnisses von Einwanderungsgesellschaft umfasst.

Es ist wünschenswert und zu erwarten, dass 60 Orte der Integration auf all diesen Ebenen Beiträge zur Entwicklung von Willkommenskultur leisten wird und damit Integration in Baden-Württemberg weiter fördert.

Literatur

Davis, E. E. 1964 :

Zum gegenwärtigen Stand der Vorurteilsforschung, in Bayer – Katte, W. et al. (Hsg.) : Politische Psychologie, Band 3 : Vorurteile. Ihre Erforschung und ihre Bekämpfung. Frankfurt

Farley, John E. 2005:

Majority – Minority Relations. 5th edition. Upper Saddle River, New Jersey: Pearson Prentice Hall

German Marshall Fund of the United States et al. 2011:

Transatlantic Trend Immigration. Key Findings. www.transatlantictrends.org

Hormuth, Stefan 1979:

Einführung, in ders. (Hrsg.): Sozialpsychologie der Einstellungsänderung. Königstein: Athenäum Hain Scriptor Hanstein



rationellen Energieverwendung und der Nutzung erneuerbarer Energieträger vom 17. April 2013 – Az. 4-4587.2/71 wird wie folgt geändert:

In Ziffer 7.3 wird folgender Satz hinzugefügt:

»Näheres zu den die Voraussetzungen dieser Verwaltungsvorschrift erfüllenden Projekten im Bereich der Tiefen Geothermie regelt das Merkblatt »Tiefe Geothermie«, das

ebenfalls auf der Internetseite des Umweltministeriums abgerufen werden kann.«

Diese Änderung tritt am Tag nach der Veröffentlichung in Kraft. Gleichzeitig tritt die Richtlinie des Wirtschaftsministeriums über den Bieterwettbewerb »Tiefe Geothermie« vom 29. März 2006 außer Kraft.

GABl. S. 396

MINISTERIUM FÜR INTEGRATION

Verwaltungsvorschrift des Ministeriums für Integration über die Gewährung von Zuwendungen zur Förderung der gesellschaftlichen Teilhabe und Integration (VwV-Integration)

Vom 12. August 2013 – Az.: 3-5913.3/7 –

INHALTSÜBERSICHT

- Abschnitt A Stärkung kommunaler Strukturen
- Abschnitt B Elternbeteiligung
- Abschnitt C Teilhabe und Antidiskriminierung
- Abschnitt D Gemeinsame Bestimmungen
- Abschnitt E Übergangsvorschrift, Geltung, Veröffentlichung

ABSCHNITT A

Stärkung kommunaler Strukturen

1 Zuwendungsziel

Ziel der Förderung ist die Entwicklung und Stärkung nachhaltiger Strukturen im Integrationsbereich auf kommunaler Ebene. Die Integrationsarbeit in den Stadt- und Landkreisen, Städten und Gemeinden (im Folgenden: Kommunen) soll stärker und nachhaltiger gesteuert, koordiniert und strukturiert sowie weiterentwickelt werden.

2.2.2

2 Zweck der Zuwendung, Fördertatbestände

2.1 Integration findet ganz wesentlich vor Ort in den Kommunen statt. Eine strategische Ausrichtung kommunaler Integrationspolitik ist deshalb von zunehmender Bedeutung. Zu einer Gesamtstrategie gehört die strukturelle Verankerung der Integrationsaufgaben in den Kommunen.

2.2.3

2.2 Es werden folgende Maßnahmen gefördert:

2.2.1 Einrichtung oder Aufstockung einer zentralen Ansprechstelle der Kommune für den Bereich der Integration (zum Beispiel als Integrationsbeauftragte oder Integrationsbeauftragter). Förderfähig ist die Schaffung einer Vollzeitstelle oder einer Teilzeitstelle mit einem Stellenumfang von mindestens 50 % sowie die Aufstockung einer vorhandenen Stelle um den Umfang von mindestens 50 % einer Vollzeitstelle. Die Einrichtung oder Aufstockung

2.2.4

muss mindestens für die Dauer von drei Jahren erfolgen; mit ihr muss die Wahrnehmung neuer beziehungsweise zusätzlicher Aufgaben im Bereich der Integration einhergehen. Für die Ansprechstelle tätige Personen müssen mindestens eine Qualifikation entsprechend den Bildungsvoraussetzungen für die Laufbahnen des gehobenen Diensts aufweisen (Abschluss eines Diplom- oder Staatsprüfungsstudiengangs an der Dualen Hochschule oder einer entsprechenden Bildungseinrichtung, einer Fachhochschule oder einer Pädagogischen Hochschule oder Abschluss eines Bachelor-Studiengangs an einer Hochschule). Die Ansprechstelle soll zentrale Anlauf-, Beratungs- und Koordinierungsstelle für alle Integrationsangelegenheiten sein. Sie soll regelmäßige Kontakte zu allen Akteuren in der örtlichen Integrationsarbeit unterhalten und die Integrationsarbeit koordinieren, bündeln und mitsteuern. Sie soll das Integrationsangebot transparent und für die Zielgruppen leicht zugänglich machen.

Aufbau und anschließende Pflege eines kommunalen »Netzwerks Integration« unter Berücksichtigung möglichst aller relevanten örtlichen Akteure und bestehender Netzwerke, einschließlich Koordinierungs- und Vernetzungstätigkeiten (zum Beispiel regelmäßige Netzwerktreffen, abgestimmte Steuerung des Einsatzes von Fördermitteln) sowie Fort- und Weiterbildungsmaßnahmen; hierzu zählt auch die Zusammenarbeit eines Landkreises mit den kreisangehörigen Gemeinden.

Erstellung oder Fortschreibung eines kommunalen Integrationskonzepts oder -plans. Dabei sollen eine Bestandsaufnahme der integrationsrelevanten Bevölkerungsdaten und der bisherigen Integrationsarbeit, die Entwicklung eines Leitziels- und Maßnahmenkatalogs sowie – soweit möglich – eine Prozess- und Wirkungsevaluation durch den Auf- oder Ausbau eines Monitorings sowie der Auf- oder Ausbau eines Berichtswesens erfolgen.

Aufbau und anschließende Pflege einer zentralen Internet-Plattform als öffentlich zugängliche Informationsquelle und als Medium der Vernetzung. Dabei sind insbesondere bestehende Anlaufstellen, Dienste, Beratungsstellen, Migrant*innenorganisationen, Gremien und deren Vernetzungen darzustellen. Außerdem soll ein Überblick über bestehende

- Integrationsangebote erstellt und über aktuelle Termine und Veranstaltungen informiert werden. Die Informationen sollen – soweit wie möglich – mehrsprachig bereitgestellt werden.
- 2.2.5 Herausgabe eines Wegweisers für Migrantinnen und Migranten mit Informationen über wichtige Themen und lokale Angebote, wie zum Beispiel Behörden, Deutsch lernen, Aufenthalt und Einbürgerung, Arbeit und Beruf, Wohnen, Kinder und Erziehung, Integration für Erwachsene, Bildungseinrichtungen, Gesundheit und Vorsorge, Banken und Versicherungen, Einkaufen und Verbraucherschutz, Alltag, Verbände und Organisationen, Soziales, Kultur.
- 2.2.6 Maßnahmen zur interkulturellen Öffnung der Kommunalverwaltung. Hierzu zählen Maßnahmen zur Erhöhung des Anteils von Auszubildenden und Beschäftigten mit Migrationshintergrund sowie zur Stärkung der interkulturellen Kompetenz der Beschäftigten.
- 2.2.7 Einsatz von Personal zur
- 2.2.7.1 sozialen Beratung und Betreuung von Menschen mit Migrationshintergrund,
- 2.2.7.2 sozialen Jugendbetreuung in Kreisen ohne Jugendmigrationsdienst.
- 2.2.8 Sonstige Maßnahmen zur Entwicklung und Stärkung nachhaltiger Strukturen im Integrationsbereich auf kommunaler Ebene.
- 3 **Zuwendungsempfänger**
- 3.1 Zuwendungsempfänger der Maßnahmen nach Nummer 2.2.1 bis 2.2.6 und 2.2.8 sind die Kommunen.
- 3.2 Zuwendungsempfänger der Maßnahmen nach Nummer 2.2.7.1 sind die Stadt- und Landkreise. Zuwendungsempfänger der Maßnahmen nach Nummer 2.2.7.2 sind die Landkreise Schwäbisch Hall, Heidenheim, Neckar-Odenwald-Kreis, Enzkreis und Zollernalbkreis.
- 3.3 Die Zuwendungsempfänger können die Zuwendungen nur bei Maßnahmen nach Nummer 2.2.5 und 2.2.7 gemäß Nummer 12 der allgemeinen Verwaltungsvorschriften des Ministeriums für Finanzen und Wirtschaft zur Landeshaushaltsordnung (VV-LHO) zu § 44 Landeshaushaltsordnung für Baden-Württemberg (LHO) ganz oder teilweise an Dritte weitergeben.
- 4 **Art und Umfang, Höhe der Zuwendung**
- 4.1 Die Zuwendung erfolgt in Form eines Zuschusses als Projektförderung.
- 4.2 Gefördert werden:
- 4.2.1 Maßnahmen nach Nummer 2.2.1 im Wege der Festbetragsfinanzierung in Höhe von 40 000 Euro je Kommune im ersten Jahr, 35 000 Euro im zweiten Jahr und 30 000 Euro im dritten Jahr, bei einem geringeren Stellenumfang als 100 % durch eine dem eingerichteten beziehungsweise aufgestock-
- ten Stellenumfang prozentual entsprechende Höhe der Festbetragsfinanzierung.
- 4.2.2 Maßnahmen nach Nummer 2.2.2 bis 2.2.6 und 2.2.8 im Wege der Anteilsfinanzierung in Höhe von 60 % der zuwendungsfähigen Ausgaben, höchstens 30 000 Euro pro Jahr je Maßnahme. Bei Maßnahmen nach Nummer 2.2.8 kann das Ministerium für Integration ausnahmsweise eine Anteilsfinanzierung in Höhe von bis zu 80 % der zuwendungsfähigen Ausgaben zulassen.
- 4.2.3 Maßnahmen nach Nummer 2.2.7.1 im Wege der Festbetragsfinanzierung in Höhe von 15 000 Euro pro Jahr, Maßnahmen nach Nummer 2.2.7.2 im Wege der Festbetragsfinanzierung in Höhe von 21 000 Euro pro Jahr.
- 4.3 Zuwendungsfähige Ausgaben sind bei Maßnahmen nach Nummer 2.2.1 und 2.2.7 die für die Maßnahme zuordenbar anfallenden Personalausgaben sowie bei Maßnahmen nach Nummer 2.2.6 die für die Maßnahme anfallenden Sachausgaben. Zuwendungsfähige Ausgaben sind bei Maßnahmen nach Nummer 2.2.2 bis 2.2.5 und 2.2.8 die für die Maßnahme anfallenden Sachausgaben und zuordenbar anfallenden Personalausgaben.
- ABSCHNITT B**
- Elternbeteiligung**
- 1 **Zuwendungsziel**
- Ziel der Förderung ist die Entwicklung und Stärkung nachhaltiger Strukturen der Elternbeteiligung am Bildungsweg der Kinder und Jugendlichen mit Migrationshintergrund und an den Regelstrukturen der Kommunen und des Bildungswesens. Die Elternbeteiligung in den Stadt- und Landkreisen, Städten und Gemeinden (im Folgenden: Kommunen) soll quantitativ ausgebaut sowie überregional oder landesweit qualitativ weiterentwickelt werden.
- 2 **Zweck der Zuwendung, Fördertatbestände**
- 2.1 Die Beteiligung von Eltern mit Migrationshintergrund am Bildungsweg ihrer Kinder und Jugendlichen hat viele Orte und Akteure, allen voran die Bildungseinrichtungen selbst, Familien- und Stadtteilzentren, Arbeitsagenturen, Kammern, Eltern- und Migrantenvereine sowie Projektinitiativen. Erfahrungsgemäß sind die Wirkungen am größten, wenn mehrere Akteure aufeinander abgestimmt handeln, zum Beispiel mit weiteren Landesprogrammen, wie etwa Mentorenprogrammen. Ein weiterer Erfolgsfaktor liegt in der Verbreitung und Weiterentwicklung der konzeptuellen Arbeit und der Qualifizierung der Akteure.
- 2.2 Es werden folgende Maßnahmen gefördert:
- 2.2.1 Gewinnung und Qualifizierung von ehrenamtlich Tätigen (zum Beispiel als Bildungs- oder Elternlotsen, Elternmentoren, Quartiersmütter, Elternvertreter) sowie Auslagenerstattung für ihre Tätigkeit.

2.2.2 Anlassbezogene oder regelmäßig wiederkehrende Maßnahmen zur Förderung der Elternbeteiligung, zur Heranführung von Elternprojekten an die Regelstrukturen der Kommune und des Bildungswesens sowie zu ihrer Vernetzung (zum Beispiel Eltern- oder Beratungstage, elternbezogene Maßnahmen eines Bildungsbüros oder einer Bildungsregion, Elterncafés, Runde Tische in Kommunen, Bildungseinrichtungen oder bei Elternvereinen).

2.2.3 Überregionale oder landesweite Qualifizierung und Weiterbildung für haupt- und ehrenamtlich Tätige sowie Veranstaltungen zum Erfahrungsaustausch, Wissenstransfer, zur Qualitätsentwicklung und Vernetzung einschließlich der Auslagen ehrenamtlich tätiger Teilnehmender (zum Beispiel Elternseminare, Projektbasare, Seminare für Multiplikatoren, Koordinationstreffen).

2.2.4 Sonstige Maßnahmen zur Entwicklung und Stärkung nachhaltiger Strukturen der Elternbeteiligung.

3 Zuwendungsempfänger

3.1 Zuwendungsempfänger der Maßnahmen nach Nummer 2.2.1 bis 2.2.4 sind die Kommunen. Die Kommunen können die Zuwendungen gemäß Nummer 12 der VV-LHO zu § 44 LHO ganz oder teilweise an Dritte weitergeben.

3.2 Zuwendungsempfänger der Maßnahmen nach Nummer 2.2.3 sind darüber hinaus freie Träger, zum Beispiel Verbände, Vereine, Stiftungen, juristische Personen und Projektpartnerschaften aus den Genannten.

4 Art und Umfang, Höhe der Zuwendung

4.1 Die Zuwendung erfolgt in Form eines Zuschusses als Projektförderung.

4.2 Gefördert werden:

4.2.1 Maßnahmen nach Nummer 2.2.1, 2.2.2 und 2.2.4 im Wege der Anteilsfinanzierung in Höhe von 60 % der zuwendungsfähigen Ausgaben, höchstens 20 000 Euro pro Jahr je Maßnahme. Bei Maßnahmen nach Nummer 2.2.4 kann das Ministerium für Integration ausnahmsweise eine Anteilsfinanzierung in Höhe von bis zu 80 % der zuwendungsfähigen Ausgaben zulassen.

4.2.2 Maßnahmen nach Nummer 2.2.3 im Wege der Anteilsfinanzierung in Höhe von 80 % der zuwendungsfähigen Ausgaben, höchstens 50 000 Euro pro Jahr je Maßnahme.

4.3 Zuwendungsfähige Ausgaben sind die für die Maßnahme anfallenden Sachausgaben und zuordenbar anfallenden Personalausgaben.

ABSCHNITT C

Teilhabe und Antidiskriminierung

1 Zuwendungsziel

Ziel der Förderung ist die Stärkung des Zusammenlebens und des gesellschaftlichen Zusammen-

halts zwischen Menschen mit und ohne Migrationshintergrund, die Erweiterung und Vertiefung der Teilhabe und Mitwirkung von Menschen mit Migrationshintergrund am politischen, kulturellen und gesellschaftlichen Leben sowie die Bekämpfung ihrer Ausgrenzung durch Rassismus, Fremdenfeindlichkeit und Diskriminierung.

Zweck der Zuwendung, Fördertatbestände

Das Zusammenleben und der gesellschaftliche Zusammenhalt über Gruppen hinweg können auf vielfältigen Handlungsfeldern in den Stadt- und Landkreisen, Städten und Gemeinden (im Folgenden: Kommunen) praktiziert werden. Oft bedarf es noch der Entwicklung und Erweiterung von Teilhabe- und Mitwirkungsfeldern oder auch der Vertiefung von entsprechenden Fähigkeiten von Einzelnen, Vereinen und Verbänden zum Zusammenwirken in kultureller Vielfalt. Die Verbreitung rassistischer, fremdenfeindlicher und diskriminierender Einstellungen sowie eine entsprechende Praxis behindern das interkulturelle Zusammenleben und den sozialen Zusammenhalt, schaffen ein Klima der Ausgrenzung, engen die Handlungsfelder für Teilhabe und Mitwirkung ein und zerstören die Bereitschaft zum zivilgesellschaftlichen Engagement.

Es werden folgende Maßnahmen gefördert:

2.2.1 Anlassbezogene oder regelmäßig wiederkehrende Veranstaltungen des politischen, kulturellen und gesellschaftlichen Lebens in der Kommune, die Gruppen unterschiedlicher kultureller Herkunft und sozialer Stellung gemeinschaftlich organisieren (zum Beispiel bürgerschaftliche Initiativen zur kommunalpolitischen, gemeinwesenorientierten oder sozialräumlichen Teilhabe, kulturelle Veranstaltungen, Bildungsveranstaltungen).

2.2.2 Fortbildung und Veranstaltungen zur Entwicklung und Vertiefung der interkulturellen Fähigkeiten von Einzelnen, Vereinen und Verbänden zum Zusammenwirken in kultureller Vielfalt oder im Rahmen von gemeinschaftlich durchzuführender Vorhaben einschließlich der Auslagen ehrenamtlich tätiger Teilnehmender (zum Beispiel Kurse zur interkulturellen Öffnung und Zusammenarbeit, zur Vereinsführung, zu Förderprogrammen, zur Öffentlichkeitsarbeit, zum Veranstaltungsmanagement).

2.2.3 Anlassbezogene oder regelmäßig wiederkehrende Maßnahmen in Öffentlichkeit, Vereinen und Verbänden, die die Sensibilität gegenüber Rassismus, Fremdenfeindlichkeit und Diskriminierung erhöhen, Betroffenen ein Forum der Äußerung sowie haupt- und ehrenamtlich Tätigen die Möglichkeit zur Vernetzung oder Weiterbildung bieten einschließlich der Auslagen der Teilnehmenden (zum Beispiel Bildungs-, Fortbildungs-, Vortrags- oder Podiumsveranstaltungen, Runde Tische, Veranstaltungsreihen, Einsatz von Mediation, Einsatz von Begleitern für Diskriminierungsopfer).

- 2.2.4 Sprach- und Bildungsförderung; für reguläre Sprachkurse hat die Inanspruchnahme von Regelangeboten nach Bundes- oder Landesprogrammen Vorrang.
- 2.2.5 Sonstige Maßnahmen zur Förderung des gesellschaftlichen Zusammenhalts, der Teilhabe und Mitwirkung von Menschen mit Migrationshintergrund am politischen, kulturellen und gesellschaftlichen Leben sowie zur Bekämpfung von Rassismus, Fremdenfeindlichkeit und Diskriminierung.
- 3 **Zuwendungsempfänger**
Zuwendungsempfänger der Maßnahmen nach Nummer 2.2.1 bis 2.2.5 sind die Kommunen und freie Träger, zum Beispiel Verbände, Vereine, Stiftungen, juristische Personen und Projektpartnerschaften aus den Genannten. Die Kommunen können die Zuwendungen gemäß Nummer 12 der VV-LHO zu § 44 LHO ganz oder teilweise an Dritte weitergeben.
- 4 **Art und Umfang, Höhe der Zuwendung**
- 4.1 Die Zuwendung erfolgt in Form eines Zuschusses als Projektförderung.
- 4.2 Gefördert werden:
- 4.2.1 Maßnahmen nach Nummer 2.2.1, 2.2.4 und 2.2.5 im Wege der Anteilsfinanzierung in Höhe von 60 % der zuwendungsfähigen Ausgaben, höchstens 30 000 Euro pro Jahr je Maßnahme. Bei Maßnahmen nach Nummer 2.2.5 kann das Ministerium für Integration ausnahmsweise eine Anteilsfinanzierung in Höhe von bis zu 80 % der zuwendungsfähigen Ausgaben zulassen.
- 4.2.2 Maßnahmen nach Nummer 2.2.2 und 2.2.3 im Wege der Anteilsfinanzierung in Höhe von 75 % der zuwendungsfähigen Ausgaben, höchstens 30 000 Euro pro Jahr je Maßnahme.
- 4.3 Zuwendungsfähige Ausgaben sind die für die Maßnahme anfallenden Sachausgaben und zuordenbar anfallenden Personalausgaben.
- 2.2 Zuwendungen für Maßnahmen, die aus anderen Programmen des Landes gefördert werden, sind ausgeschlossen.
- 2.3 Die Ausgangssituation in den Stadt- und Landkreisen, Städten und Gemeinden (im Folgenden: Kommunen) und die sich daraus ergebenden Entwicklungsmöglichkeiten sind vielfältig. Deshalb wird auf eine abschließende Benennung der zuwendungsfähigen Maßnahmen verzichtet. Vielmehr ist es Aufgabe der Antragstellenden, Bedeutung, Dringlichkeit und Wirksamkeit der Maßnahme im Rahmen der Antragstellung zu begründen.
- 2.4 Träger und Akteure der Maßnahmen müssen fachlich qualifiziert und zuverlässig sein. Bei den Maßnahmen sollen Migrantinnen und Migranten oder Migrantenorganisationen beteiligt werden; Kooperationen mit Migrantenorganisationen sind erwünscht. Die Maßnahmen in freier Trägerschaft müssen mit Ausnahme der Maßnahmen nach Abschnitt B Nummer 2.2.3 mit der Kommune abgestimmt werden. Die Abstimmung, fachliche Qualifikation und Zuverlässigkeit von Antragstellenden müssen von der Kommune im Antrag bestätigt werden.
- 2.5 In Abweichung von Nummer 1.2 der VV-LHO zu § 44 LHO können im Jahr 2013 auch solche Maßnahmen gefördert werden, die bereits in diesem Jahr begonnen worden sind.
- 3 **Zuwendungsfähige Ausgaben, Mindestzuwendung**
- 3.1 Zu den zuwendungsfähigen Ausgaben gehören unter Berücksichtigung der vorstehenden Regelungen die für die Maßnahme zuordenbar anfallenden Personalausgaben.
- 3.2 Zu den zuwendungsfähigen Ausgaben gehören unter Berücksichtigung der vorstehenden Regelungen Sachausgaben, für die Rechnungen Dritter vorliegen, wie zum Beispiel Materialausgaben, Mieten für Veranstaltungsräume, Gebühren, Druckausgaben, Reisekosten, Bewirtungsausgaben, Teilnahmegebühren, Dienstleistungen. Nicht zuwendungsfähige Ausgaben sind insbesondere Beiträge zu nicht gesetzlich vorgeschriebenen Versicherungen; Umsatzsteuerbeträge, die nach § 15 Umsatzsteuergesetz als Vorsteuer abziehbar sind; Abschreibungen; Zinsen; Zuführungen an Rücklagen; Bildung von Rückstellungen.
- 3.3 Zu den zuwendungsfähigen Ausgaben für ehrenamtlich Tätige gehören eine pauschalisierte Auslagenersatzung in Höhe von bis zu 150 Euro pro Person und Monat oder durch Belege nachgewiesene Auslagen.
- 3.4 Nicht zuwendungsfähige Ausgaben sind bei kommunalen Zuwendungsempfängern Eigenkosten der Kommune, wie sächliche Kosten der Kommunalverwaltung oder anteilig ermittelte Raum-, Sach- und Gemeinkosten sowie sonstige eigene Aufwendungen.

ABSCHNITT D

Gemeinsame Bestimmungen

- 1 **Rechtsgrundlagen**
Die Zuwendungen werden nach den §§ 23 und 44 LHO sowie den Verwaltungsvorschriften hierzu und nach Maßgabe dieser Verwaltungsvorschrift gewährt. Die Zuwendungen werden ohne Rechtspflicht im Rahmen der Haushaltsermächtigungen nach pflichtgemäßem Ermessen bewilligt. Für die Aufhebung und Erstattung finden die Vorschriften des Landesverwaltungsverfahrensgesetzes, insbesondere die §§ 48, 49 und 49 a Anwendung.
- 2 **Zuwendungsvoraussetzungen**
- 2.1 Die Förderung kann über einen Zeitraum von bis zu drei Jahren erfolgen.

3.5 Nichtkommunale Zuwendungsempfänger können für ihren sächlichen Verwaltungsaufwand, der ihnen durch die Beschäftigung von angestelltem Personal entsteht, einen Zuschlag von 10 % auf die förderfähigen Personalausgaben als Sachausgaben »Verwaltungsaufwand« geltend machen.

3.6 Zuwendungen unter 2500 Euro werden nicht bewilligt.

4 Sonstige Zuwendungsbestimmungen

4.1 Der Zuwendungsempfänger ist verpflichtet, alle an der Maßnahme beteiligte Personen und bei der Öffentlichkeitsarbeit in geeigneter Weise darauf hinzuweisen, dass die Maßnahme mit Mitteln des Ministeriums für Integration gefördert wird.

4.2 Im Antrag und im Verwendungsnachweis werden Erfolgskriterien erfasst, anhand derer die Wirksamkeit der geförderten Maßnahme beurteilt werden kann. Bei der Durchführung sind die entsprechenden Daten zu erheben. Die Daten werden ausgewertet und können veröffentlicht werden.

5 Verfahren

5.1 Anträge sind mit dem auf der Internetseite der L-Bank (www.l-bank.de) veröffentlichten Antragsformular in schriftlicher Form bei der L-Bank einzureichen. Anträge müssen bis zum 30. September des Vorjahres gestellt werden. Anträge für das Jahr 2013 sind bis zum 4. Oktober 2013 zu stellen. Anträge für das Jahr 2014 sind bis zum 31. Dezember 2013 zu stellen.

5.2 Die L-Bank leitet die erfassten, auf Vollständigkeit und formelle Zulässigkeit geprüften Anträge an das Ministerium für Integration weiter. Eine Jury, die aus Vertretern der Regierungspräsidien, der kommunalen Landesverbände, der Migrantinnen und Migranten, der Wissenschaft und des Ministeriums für Integration besteht, gibt Empfehlungen für die Förderentscheidungen ab. Aufgrund dieser Empfehlungen entscheidet das Ministerium für Integration über die Anträge und teilt die Entscheidungen der L-Bank mit. Den Regierungspräsidien wird empfohlen, die Stadt- und Landkreise vor der Jursitzung zu beteiligen.

5.3 Bewilligungsstelle ist die L-Bank. Die Zuwendungen werden durch schriftlichen Bescheid der L-Bank bewilligt beziehungsweise abgelehnt.

6 Verwendungsnachweis

6.1 Die Verwendung der Zuwendung ist der L-Bank mit dem auf ihrer Internetseite veröffentlichten Verwendungsnachweisformular nachzuweisen.

6.1.1 Bezüglich der Maßnahmen nach Abschnitt A Nummer 2.2.1 und 2.2.7 sind jährlich ein Nachweis der Beschäftigung (zum Beispiel Arbeitsvertrag) und ein Sachbericht über die geleistete Arbeit vorzulegen.

6.1.2 Bezüglich der sonstigen Maßnahmen hat der Zuwendungsempfänger den Verwendungsnachweis

nach den Bestimmungen des Zuwendungsbescheids vorzulegen. Ein einfacher Verwendungsnachweis ist zugelassen.

6.2 Abweichend von den Regelungen in Nummer 1 der Allgemeinen Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur Projektförderung an kommunale Körperschaften (ANBest-K) beziehungsweise der Allgemeinen Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur Projektförderung (ANBest-P) werden 10 % der Fördersumme erst nach Vorlage und Prüfung des Verwendungsnachweises ausbezahlt.

6.3 Für alle Maßnahmen ist in Abweichung von Nummer 7.1 ANBest-K beziehungsweise Nummer 6.1 ANBest-P der Verwendungsnachweis bis zum 31. März des auf das letzte Förderjahr folgenden Jahres vorzulegen. Zwischenverwendungsnachweise sind jährlich bis zum 31. März des auf das Förderjahr folgenden Jahres vorzulegen.

ABSCHNITT E

Übergangsvorschrift, Geltung, Veröffentlichung

1 Übergangsvorschrift

Im Förderjahr 2013 sind abweichend von den vorstehenden Regelungen darüber hinaus alle Maßnahmen förderfähig, die 2012 nach Nummer 6.1 bis 6.3 der Verwaltungsvorschrift des Ministeriums für Integration über die Gewährung von Zuwendungen an die Stadt- und Landkreise für Vorhaben und Initiativen zur Integration von Menschen mit Migrationshintergrund in Baden-Württemberg vom 16. Juli 2012 (VwV_KOM_IntM) gefördert wurden. Anträge für Maßnahmen nach Nummer 6.1 und 6.2 der VwV_KOM_IntM stellen die Stadt- und Landkreise, für Maßnahmen nach Nummer 6.3 der VwV_KOM_IntM die Projektträger selbst, die – soweit es sich um freie Träger handelt – die Kommune darüber informieren. Für die Antragstellung, die Bewilligung und die Vorlage des Verwendungsnachweises gelten die Regelungen nach Abschnitt D Nummer 5.1, 5.3 und 6 entsprechend. Für die Maßnahmen, die 2012 nach Nummer 6.3 der VwV_KOM_IntM gefördert wurden, gilt auch die Regelung nach Abschnitt D Nummer 5.2 entsprechend. In Abweichung von Nummer 1.4 und 1.7 AN-Best-K beziehungsweise Nummer 1.4 AN-Best-P können die Zuwendungen ohne Anforderung des Zuwendungsempfängers, gegebenenfalls auch vor Bestandskraft des Bewilligungsbescheides, ausbezahlt werden.

2 Geltung, Veröffentlichung

Die Verwaltungsvorschrift tritt am Tag nach ihrer Veröffentlichung im Gemeinsamen Amtsblatt, am 29. August 2013, in Kraft. Sie tritt am 28. August 2020 außer Kraft.

Projektträger	Projektname	Dauer in Mon.
Arbeitskreis ausländischer Kinder e.V.	Interkulturelles Kinderhaus Ulm (IKU)	16
Arbeitskreis ausländischer Mitbürger Öhringen e.V.	Sprach- und Lernhilfe	36
BruderhausDiakonie Stiftung Gustav Werner und Haus am Berg (Reutlingen)	Aufbau eines Antidiskriminierungsbüros	36
BruderhausDiakonie Stiftung Gustav Werner und Haus am Berg (Reutlingen)	Talente fördern - Beständigkeit fördern	12
BruderhausDiakonie Stiftung Gustav Werner und Haus am Berg (Nürtingen)	GABI- Gemeinsam aktiv besser integriert	12
Bürgerverein "Füreinander - Miteinander" im Landkreis Freudenstadt e.V.	Gedeihliches Zusammenleben, Lernhilfe	12
Caritas Bodensee-Oberschwaben	Karriereplan Allgäu	12
Caritas Heilbronn-Hohenlohe Zentrum Künzelsau	Familienlesepatenschaft	12
Caritas Heilbronn-Hohenlohe Zentrum Öhringen	Lesen +	12
Caritasverband der Diözese Rottenburg-Stuttgart e.V. Caritas Ludwigsburg	Interkulturelles Fest Ludwigsburg	12
Caritasverband der Diözese Rottenburg-Stuttgart e.V. Caritas Schwarzwald-Alb	offener, integrativer Jugendtreff	12
Caritasverband Freiburg-Stadt e.V.	Spumi - Sport um Mitternacht	12
Caritasverband für den Landkreis Emmendingen e.V.	Jugendtreff für Migranten/Einheimische	12
Caritasverband für den Landkreis Lörrach e.V.	Initiative zur Förderung der Integration	12
Caritasverband für den Landkreis Lörrach e.V.	Mädchen-Frauen-meine Fragen	12
Caritasverband Karlsruhe e.V.	Weißt Du, was ich glaube?	12
Caritasverband Mannheim e.V.	Jugendintegration von Migranten	12
CJD Bodensee-Oberschwaben (Ravensburg)	Mobiler Garten	12
CJD Bodensee-Oberschwaben (Biberach a.d.R.)	Offener Jugendtreff Kirchdorf	12
CJD Bodensee-Oberschwaben (Biberach a.d.R.)	Integration durch Breakdance	12
CJD Bodensee-Oberschwaben (Biberach a.d.R.)	Jugendfirma-Schultimer	12
CJD Bodensee-Oberschwaben (Ravensburg)	Brückenlehrer	12
Deutsches Rotes Kreuz Kreisverband Ludwigsburg	Teilhabe Beruf-Gesundheit-Kultur-	12
Diakonische Bezirksstelle Weinsberg	Fest der Kulturen	12
Diakonische Bezirksstelle Weinsberg	Sprache verbindet	12
Diakonische Bezirksstelle Weinsberg	Mama übt Deutsch	12
Diakonisches Werk (Göppingen)	Zebra-Dolmetscher-Pool	36
Diakonisches Werk (Göppingen)	global players - Theater der Kulturen	12
Diakonisches Werk des ev. Kirchenbezirks Lörrach	Stadtteilmütter Weil	12
Diakonisches Werk des ev. Kirchenbezirks Lörrach	Mädchensozialarbeit Haltingen	12
Diakonisches Werk im Ortenaukreis (Offenburg)	außerschulische Maßnahme	12
DRK-Kreisverband Göppingen e.V.	Deutsch aktiv Kommunikationstraining	12
Gemeinde Hemmingen	Mama lernt Deutsch	24
Gemeinde Hügelsheim	Nastowje	12
Gesellschaft zur Förderung des Stadtteilsprojekts Bürgerhölzle (Göppingen)	Integration + bürgerschaftliches Engagement	12
Goldader Bildung Pforzheim und Enzkreis e.V.	Goldader Sommercamp	12
GWA gGmbH (Waldshut-Tiengen)	IBO, Integration Berufliche Orientierung	12
Heim Mariahof (Hüfingen)	Soziale Gruppenarbeit für Mädchen	12
IN VIA Katholischer Verband für Mädchen- und Frauensozialarbeit in der Erzdiözese Freiburg e.V.	Sprach- und Bildungsförderung	12
INTEGRA Stuttgart e.V.	Frauen aktiv - ein Migrantenprojekt	12
Internationaler Bund (IB) Verbund Baden (Mannheim)	Spinnennetz	12
Internationaler Bund für Sozialarbeit e.V. Bildungszentrum Karlsruhe	Training Zivilcourage	12
Internationaler Bund für Sozialarbeit e.V. Bildungszentrum Karlsruhe	Einzelförderung der Migrantenschüler	12
Internationaler Bund für Sozialarbeit e.V. Bildungszentrum Karlsruhe	Lesen macht schlau	12

Projektträger	Projektname	Dauer in Mon.
IRIS e.V. Institut für Regionale Innovation und Sozialforschung (Tübingen)	Netzwerk Rassismuskritische Migrationspädagogik	36
JuFun e.V. (Schwäbisch Gmünd)	Lebensräume erobern	12
Jugendförderverein Zollernalbkreis e.V. (Balingen)	Montagsgruppe für Jungs aus allen Kulturen	12
Jugendförderverein Zollernalbkreis e.V. (Balingen)	Culture-MiXX-Gruppe und Jumi Netzwerk	12
Kath. Kirchengemeinde St. Paulus (Künzelsau)	Puppentheater und Puppenwerkstatt	12
Kath. Kirchengemeinde St. Paulus (Künzelsau)	Franziskusfest für Kinder bis 13 Jahren	12
Kath. Kirchengemeinde St. Paulus (Künzelsau)	Ikonenschreiben für Jugendliche	12
Kommunikation und Medien e.V. (Freiburg)	Empowerment mit digitalen Medien	24
Kreisdiakonieverband Bezirksstelle Künzelsau	FILA Jugend-Kursreihe	12
Kreisdiakonieverband Bezirksstelle Künzelsau	Deutsch lernen für junge Migranten	12
Kreisdiakonieverband Bezirksstelle Künzelsau	Capoeira Sportgruppe	12
Kreisdiakonieverband Bezirksstelle Künzelsau	Sprachencafé, "Café International"	12
Kreisdiakonieverband Bezirksstelle Künzelsau	Kleinkinder Mutter-Kind-Gruppe	12
Kreisdiakonieverband Bezirksstelle Künzelsau	INKA Kontakt und Treff für Migranten	12
Kulturhaus Karlstorbahnhof e.V. (Heidelberg)	Fokus: Rechte Gewalt	12
Landeshauptstadt Stuttgart Jugendamt	LISA - Förderung jugendlicher Zuwanderer	12
Landkreis Alb-Donau-Kreis	Anna & Marie	12
Landkreis Alb-Donau-Kreis	Sport mit Migranten	12
Landkreis Alb-Donau-Kreis	Kompetenzwerkstatt Bunte Vielfalt	12
Landkreis Alb-Donau-Kreis	Hausaufgabenbetreuung für Migrantenkinder	12
Landkreis Biberach Landratsamt	Jugendberufshelfer an den Berufsschulen	12
Landkreis Böblingen	Bildungsbeauftragte im Kreis Böblingen	36
Landkreis Böblingen	Initiativen zur Integration Flüchtlinge	12
Landkreis Heidenheim	Integrations- und Sprachkurs	12
Landkreis Karlsruhe	Integrationsbeauftragte	36
Landkreis Karlsruhe	Integrationslotsen für Sprache und Kultur	12
Landkreis Konstanz	Integrationsmaßnahmen an Schulen	12
Landkreis Konstanz	Sprachförderung	12
Landkreis Konstanz	Schulische Beratungsstelle	12
Landkreis Konstanz	Projekte für Kinder und Jugendliche	12
Landkreis Konstanz	Kleiderkammer	12
Landkreis Konstanz	Hausaufgabenbetreuung	12
Landkreis Konstanz	Balu und DU	12
Landkreis Konstanz	Freizeit für Erwachsene	12
Landkreis Konstanz	Kinderfreizeit	12
Landkreis Konstanz	Kleinkinderbetreuung	12
Landkreis Konstanz	Mutter und Kind	12
Landkreis Konstanz	Deutsch-Türkische Biographien	12
Landkreis Konstanz	Sozialdienst Asyl	12
Landkreis Main-Tauber	Integrationshilfen, Jugendberufshilfen	12
Landkreis Neckar-Odenwald	Sprachförderung an Grund- und Hauptschule	12
Landkreis Neckar-Odenwald	Integrationsprojekt Kinder/ Jugendliche	12
Landkreis Ostalbkreis	Integration in Ellwangen	12
Landkreis Ostalbkreis	Integration von Kindern und Jugendlichen	12
Landkreis Ostalbkreis	Kreatives für Kinder und Jugendliche	12
Landkreis Ostalbkreis	Stärke erleben + Bewerberwerkstatt	12
Landkreis Ostalbkreis	Internationales Chorprojekt	12
Landkreis Ostalbkreis	soziale Integration an der Schillerschule	12
Landkreis Rottweil	Integrationsprojekte	12
Landkreis Schwäbisch Hall	Integrationsbüro	12
Landkreis Schwarzwald-Baar	Förderung sozialer Kompetenz	12
Landkreis Schwarzwald-Baar	Steigerung der Ausbildungsreife	12
Landratsamt des Bodenseekreises	Integration durch Sprache	36
Landratsamt des Bodenseekreises	Integrationsprojekt für Flüchtlinge	12
Landratsamt des Bodenseekreises	Kooperationsprojekt Brückenlehrer	12

Projektträger	Projektname	Dauer in Mon.
Landratsamt des Bodenseekreises	Englischnachhilfe für Migranten	12
Landratsamt Tübingen	Kompetenzorientierte Integrationsarbeit	12
Miteinander Leben e.V.	SOBIT soziale & berufliche Integration	12
Ökumenischer Arbeitskreis (AK) Asyl Ludwigsburg	Deutschkurs in den GU im Landkreis	12
SJR Betriebs GmbH	Ankommen in Pforzheim	12
Sozialtherapeutischer Verein NIKA (Holzgerlingen)	Kulturvermittler und Mentorinnen	16
Stadt Backnang	Mama lernt Deutsch	12
Stadt Bad Friedrichshall	KultTour	12
Stadt Bad Friedrichshall	Ehrenamt in Plattenwald	12
Stadt Bad Saulgau	Buntes Parkhaus	12
Stadt Bad Waldsee	Integration und Verständigung	12
Stadt Baden-Baden	Brücke 99	12
Stadt Bühl	Projektarbeit mit jugendlichen Migranten	12
Stadt Eberbach	T-Café in Eberbach Nord	13
Stadt Esslingen	Rucksack in der Grundschule	24
Stadt Fellbach	Umsetzung des Integrationskonzeptes	12
Stadt Furtwangen	Elterncafé mit interkult. Bibliothek	36
Stadt Geislingen	Integration junger Menschen in Geislingen	12
Stadt Heidelberg	Interkulturelle Öffnung-Ansporn für alle	36
Stadt Heilbronn	drei unterschiedliche Maßnahmen: 1. Heilbronner Eltern-Multiplikatoren, 2. Kulturelle Mittlerer in Beratungsstellen, 3. "Durch Sprache verstehen lernen"	12
Stadt Horb	Sprachförderung als Integrationsmaßnahme	12
Stadt Künzelsau	Kaffee Tässle	12
Stadt Künzelsau	Elternfrühstück	12
Stadt Künzelsau	Gewaltprävention	12
Stadt Künzelsau	Pony-Club	12
Stadt Künzelsau	Fit für die Familie - Kochen	12
Stadt Künzelsau	Gewaltprävention "Kinder stark machen"	12
Stadt Lahr	Integration von Migranten	12
Stadt Leimen	Basket	12
Stadt Leonberg	Integrationsbeauftragte/r	36
Stadt Lörrach	Integrationskonferenz Lörrach	36
Stadt Lörrach	Stadtteileltern	36
Stadt Neckarsulm	Kultursensible Elternbildung (Kusebli)	12
Stadt Offenburg	Berufswegebegleitung	12
Stadt Offenburg	Alltagsritual mit Familien	12
Stadt Offenburg	Femmes Tische	12
Stadt Öhringen	Elterntreff	12
Stadt Öhringen	Kinderclub (bisher Regenbogen)	12
Stadt Öhringen	Offener Kindertreff	12
Stadt Öhringen	Umwelttag	12
Stadt Öhringen	sechs verschiedene Sportangebote	12
Stadt Öhringen	Singkreis	12
Stadt Öhringen	Regenbogengruppe	12
Stadt Öhringen	Kochen	12
Stadt Öhringen	Lerntreff	12
Stadt Öhringen	Computerkurs für Einsteiger	12
Stadt Öhringen	Offener Kindertreff	12
Stadt Radolfzell	Stelle Integrationsbeauftragter	36
Stadt Rastatt	Sport im Dorf	12
Stadt Reutlingen	Aufstockung Referat für Migrationsfragen	36
Stadt Reutlingen	Fortschreibung Integrationskonzept	36
Stadt Reutlingen	Kinderbetreuung "Mama lernt Deutsch"	36
Stadt Schorndorf	Integrationskonzept	24

Projektträger	Projektname	Dauer in Mon.
Stadt Schorndorf	GINGO-Schorndorf	12
Stadt Schwäbisch Gmünd	Runder Tisch	36
Stadt Schwäbisch Gmünd	Willkommensmappe	12
Stadt Schwäbisch Gmünd	Deutsch und Landeskunde für Flüchtlinge	36
Stadt Uhingen	offene Jugendarbeit mit sozialpädagogischen Maßnahmen	12
Stadt Villingen-Schwenningen	Stellenaufstockung Integrationsbeauftragte	36
Stadt Waiblingen	Migrationsarbeit im Stadtteil	12
Stadt Weingarten	Hausaufgabenbetreuung für Kinder mit Migrationshintergrund	12
TSV Künzelsau 1846 e.V.	Integration durch Sport	12
Universitätsstadt Tübingen	Kommunale Koordinationsstelle Integration	36
Verein für Schulentwicklung an der Kuppelnau e.V. (Ravensburg)	Lernberatung für Familien	12

Projektträger	Projektname	Projektort
Stadt Achern	Einstellung Integrationsbeauftragte/-r	Achern
Landkreis Alb-Donau-Kreis	Soziale Beratung und Betreuung	Alb-Donau-Kreis
Landkreis Alb-Donau-Kreis	Einrichtung Ansprechstelle Integration	Alb-Donau-Kreis
Landkreis Zollernalbkreis	Soziale Beratung und Betreuung von Menschen mit Migrationshintergrund	Albstadt und Umgebung
Evang. Kirchengemeinde Bad Schönborn	"Zeichen setzen - Vielfalt mit allen Sinnen"	Bad Schönborn
Stadt Baden-Baden	Integrationsbeauftragte/-r für Baden-Baden	Baden-Baden
Stadt Baden-Baden	Beratung und Integration von Migranten	Baden-Baden
Gemeinnützige Elternstiftung Baden-Württemberg	Interkulturelle Mentorenkurse	Baden-Württemberg
Landesverband der kommunalen Migrantenvertretungen Baden-Württemberg (LAKA)	Förderung politischer Teilhabe	Baden-Württemberg
Landkreis Bodenseekreis	Soziale Beratung und Betreuung	Bodenseekreis
Landkreis Bodenseekreis	Integrationsbeauftragte/-r	Bodenseekreis
Stadt Bretten	Integrationsbeauftragte/-r	Bretten
Stadt Bruchsal	Integrationsbeauftragte/-r	Bruchsal
Stadt Bruchsal	"Wegweiser gesellschaftliche Teilhabe"	Bruchsal
Landkreis Neckar-Odenwald-Kreis	Integrationsprojekt "Schlüsselkind"	Buchen
Stadt Ehingen	Aufbau kommunales Netzwerk Integration	Ehingen (Donau)
Landkreis Enzkreis	Anlaufstelle für junge Migranten	Enzkreis
Landkreis Enzkreis	Soziale Beratung/Betreuung von Migranten	Enzkreis
Stadt Ettlingen	Integrationsbeauftragte/-r	Ettlingen
Stadt Fellbach	Fortschreibung des Integrationskonzeptes	Fellbach
Stadt Freiberg	Einrichtung einer zentralen Ansprechstelle	Freiberg am Neckar
pro familia Freiburg	"Gleichbehandlung stärken"	Freiburg im Breisgau
Respekt e.V.	"Wo beginnt Rassismus?"	Freiburg im Breisgau
Stadt Freiburg	Wegweiser für Migranten	Freiburg im Breisgau
Stadt Freiburg	"FrauenSTÄRKEN"	Freiburg im Breisgau
Stadt Freiburg	"Integration durch Sport - kick for girls"	Freiburg im Breisgau
Landkreis Zollernalbkreis	"Meine Heimat ist hier"	Hechingen
Mosaik Deutschland e.V.	"Heidelberg.net - Netzwerk für Vielfalt"	Heidelberg
Stadt Heidelberg	Beratung und Betreuung von Asylbewerbern	Heidelberg
Landkreis Heidenheim	"BMM-Heidenheim"	Heidenheim
Stadt Heilbronn	Förderung der sozialen Beratung von Migranten	Heilbronn
Stadt Heilbronn	Heilbronner Elternmultiplikatoren	Heilbronn
Landkreis Hohenlohekreis	Integrationsbeauftragte/-r	Hohenlohekreis
Stadt Karlsruhe	Soziale Beratung und Begleitung im Übergangwohnheim	Karlsruhe
Stadt Konstanz	"KLIK - Koordinierungsstelle"	Konstanz
Stadt Kornwestheim	Stabsstelle Integration Kornwestheim	Kornwestheim

Projektträger	Projektname	Projektort
Landkreis Biberach	Beratung und Betreuung von Migranten	Kreis Biberach
Landkreis Biberach	"Zeig Rassismus die rote Karte"	Kreis Biberach
Landkreis Biberach	"Füreinander - Miteinander: Elternmentoren"	Kreis Biberach
Landkreis Böblingen	Personal soziale Beratung/Betreuung von Migranten	Kreis Böblingen
Landkreis Emmendingen	Soziale Beratung und Betreuung	Kreis Emmendingen
Landkreis Göppingen	Soziale Beratung für Zugewanderte	Kreis Göppingen
Landkreis Heidenheim	Jugendmigrationssozialarbeit	Kreis Heidenheim
Landkreis Heilbronn	Soziale Beratung und Betreuung für Migranten	Kreis Heilbronn
Landkreis Karlsruhe	Soziale Beratung und Betreuung von Migranten	Kreis Karlsruhe
Landkreis Konstanz	Integrationsbeauftragte/-r	Kreis Konstanz
Landkreis Konstanz	Kommunales Integrationskonzept	Kreis Konstanz
Landkreis Lörrach	Soziale Beratung und Betreuung	Kreis Lörrach
Landkreis Rastatt	Einrichtung einer zentralen Anlaufstelle	Kreis Rastatt
Landkreis Ravensburg	Einzelfallberatung für Migranten	Kreis Ravensburg
Landkreis Ravensburg	"Integrationskongress"	Kreis Ravensburg
Landkreis Reutlingen	Aufstockung Ansprechstelle Integration	Kreis Reutlingen
Landkreis Rottweil	Integrationsprojekt	Kreis Rottweil
Landkreis Schwäbisch Hall	Jugendbetreuung	Kreis Schwäbisch Hall
Landkreis Schwäbisch Hall	Soziale Beratung und Betreuung	Kreis Schwäbisch Hall
Landkreis Tübingen	Soziale Beratung und Betreuung	Kreis Tübingen
Landkreis Tübingen	Integrationsbeauftragte/-r	Kreis Tübingen
Landkreis Waldshut	Soziale Beratung und Betreuung	Kreis Waldshut
Stadt Lahr	Herausgabe eines Wegweisers	Lahr/Schwarzwald
Evang. Diakonieverband Ulm/Alb-Donau	"Bildung und Partizipation"	Langenau
Stadt Leinfelden-Echterdingen	Kontaktstelle für Integration	Leinfelden-Echterdingen
Landkreis Ludwigsburg	Soziale Beratung und Betreuung	Ludwigsburg
Stadt Mannheim	Qualifizierung von Ehrenamtlichen	Mannheim
Stadt Mannheim	Muttersprachliche Beratung für Migranten	Mannheim
Stadt Mannheim	Integration von Migranten im Mannheimer Nordosten	Mannheim
Landkreis Sigmaringen	"Assistenz für Migranten"	Meßkirch
Stadt Mühlacker	"Bildungspaten"	Mühlacker
Stadt Mühlacker	Integrationsbeauftragte/-r	Mühlacker
Landkreis Neckar-Odenwald-Kreis	Soziale Betreuung von Migranten	Neckar-Odenwald-Kreis
Landkreis Esslingen	Flüchtlingsberatungsstelle "chai"	Nürtingen
Stadt Öhringen	Konzeption Integration Öhringen	Öhringen
Stadt Öhringen	Einrichtung einer zentralen Ansprechstelle	Öhringen
Landkreis Ortenaukreis	Netzwerk Integration im Ortenaukreis	Ortenaukreis

Projektträger	Projektname	Projektort
Landkreis Ortenaukreis	Soziale Beratung und Betreuung	Ortenaukreis
Landkreis Ostalbkreis	Soziale Beratung und Betreuung von Migranten	Ostalbkreis
Stadt Pforzheim	Beratung von Neuzuwanderern	Pforzheim
Landkreis Rastatt	Soziale Migrationsberatung-Kooperation	Rastatt
Landkreis Ravensburg	"Brückenlehrer"	Ravensburg
Landkreis Rems-Murr-Kreis	"GINGKO"	Rems-Murr-Kreis
Landkreis Rems-Murr-Kreis	"I-GUIDE Schorndorf"	Rems-Murr-Kreis
Türkische Gemeinde in Baden-Württemberg e.V.	"Elele - gemeinsam gegen Diskriminierung"	Rems-Murr-Kreis
Stadt Rheinfelden	"Begegnung der Kulturen"	Rheinfelden (Baden)
Landkreis Rhein-Neckar-Kreis	Integrationskonzept Rhein-Neckar-Kreis	Rhein-Neckar-Kreis
Landkreis Rhein-Neckar-Kreis	Kompetenzzentrum Integration	Rhein-Neckar-Kreis
Stadt Rottweil	Neuerstellung eines Wegweisers für Migranten	Rottweil
AK Integration Schopfheim e.V.	"Tore zum Verstehen"	Schopfheim
Stadt Schorndorf	Integrationsbeauftragte/-r	Schorndorf
Landkreis Schwarzwald-Baar-Kreis	Unterstützung bei der Anschlussunterbringung	Schwarzwald-Baar-Kreis
Stadt Singen	Integrationsbeauftragte/-r	Singen (Hohentwiel)
Stadt Stutensee	Erarbeitung eines Integrationskonzeptes	Stutensee
Landeshauptstadt Stuttgart	"LISA - Förderung jugendlicher Zuwanderer"	Stuttgart
Landeshauptstadt Stuttgart	Willkommenszentrum Stuttgart (WZS)	Stuttgart
Gemeinde Sulzfeld	Integrationsbeauftragte/-r	Sulzfeld
Landkreis Main-Tauber-Kreis	Sozialpädagogische Betreuung	Tauberbischofsheim
Stadt Ulm	Beratung für Zugewanderte in Ulm	Ulm
Stadt Ulm	Internetplattform "Willkommen in Ulm"	Ulm
Stadt Villingen-Schwenningen	Fortschreibung Integrationskonzept	Villingen-Schwenningen
Stadt Waghäusel	Wegweiser für Migrantinnen und Migranten	Waghäusel
Stadt Waghäusel	Gewinnung von Elternmentoren	Waghäusel
Stadt Weingarten	Zentrale Ansprechstelle für Integration	Weingarten
Landkreis Rhein-Neckar-Kreis	Soziale Beratung und Betreuung von Migranten	Wiesloch
Landkreis Zollernalbkreis	Stabsstelle Integration	Zollernalbkreis

VwV-Integration 2016

Geförderte Flüchtlings- und Integrationsbeauftragte

Projektträger	Projektname	Förder- entscheidung
Stadt Aalen	Beratungsstelle für Flüchtlinge	52.500,00 €
Gemeinde Althütte	Flüchtlingsbeauftragte/r	52.500,00 €
Stadt Backnang	Flüchtlingsbeauftragte/r	105.000,00 €
Stadt Bad Friedrichshall	Integrations-/Flüchtlingsbeauftragte/r	105.000,00 €
Stadt Bad Rappenau	Integrations- und Flüchtlingsbeauftragte	105.000,00 €
Stadt Bad Säckingen	Integrationsbeauftragter	105.000,00 €
Gemeinde Bad Schönborn	Flüchtlings-/Integrationsbeauftragte	52.500,00 €
Stadt Bad Waldsee	Integrations- und Flüchtlingsbeauftragter	105.000,00 €
Gemeinde Baienfurt	Kommunaler Flüchtlingsbeauftragter	52.500,00 €
Gemeinde Baiersbronn	Aufbau Integrationsstruktur	105.000,00 €
Gemeinde Benningen	Integrations- und Flüchtlingsbeauftragte/r	105.000,00 €
Stadt Biberach	Aufstockung Integrationsbeauftragte	52.500,00 €
Stadt Bietigheim-Bissingen	Integrations-/ Flüchtlingsbeauftragte(r)	105.000,00 €
Stadt Blaubeuren	neue Stelle Flüchtlingsbeauftragte(r)	52.500,00 €
Gemeinde Blaustein	Einstellung Flüchtlingsbeauftragter	105.000,00 €
Stadt Böblingen	Stellenaufstockung Flüchtlingshilfe	52.500,00 €
Stadt Bruchsal	Flüchtlingsbeauftragte/r	52.500,00 €
Stadt Bühl	Schaffung Stelle Flüchtlingsbeauftragter	105.000,00 €
Stadt Crailsheim	Flüchtlingsbeauftragter	105.000,00 €
Gemeinde Durmersheim	Stelle Flüchtlingsbeauftragte	105.000,00 €
Stadt Ebersbach an der Fils	Integrationsstelle Flüchtlingshilfe	52.500,00 €
Gemeinde Edingen-Neckarhausen	Integrations-/Flüchtlingsbeauftragter	105.000,00 €
Stadt Ehingen	Integrationsbeauftragte	63.000,00 €
Stadt Ellwangen	Flüchtlingsbeauftragte (LEA) Ellwangen	52.500,00 €
Stadt Emmendingen	Koordinator/in Flüchtlingshilfe	105.000,00 €
Stadt Engen	Einrichtung Flüchtlingsbeauftragte(r)	105.000,00 €
Stadt Eppingen	Einrichtung einer Stelle als Integrations- und Flüchtlingsbeauftragter	105.000,00 €

VwV-Integration 2016

Projektträger	Projektname	Förder- entscheidung
Stadt Erbach	Einrichtung Flüchtlingsbeauftragte/r	105.000,00 €
Stadt Esslingen	Flüchtlingsbeauftragte/r	105.000,00 €
Stadt Ettlingen	Flüchtlingsbeauftragte	52.500,00 €
Stadt Fellbach	50%-Stelle als Flüchtlingsbeauftragte/r	52.500,00 €
Stadt Freiburg	Koordinierungsstelle Flüchtlingshilfe	105.000,00 €
Stadt Freudenberg	Integrations- und Flüchtlingsbeauftragte(r)	105.000,00 €
Stadt Friedrichshafen	Integrations- und Flüchtlingsbeauftragte(r)	105.000,00 €
Stadt Furtwangen	Integrations-/Flüchtlingsbeauftragte/r	52.500,00 €
Stadt Gaggenau	Koordinierungsstelle Integration / Flüchtlinge	73.500,00 €
Gemeinde Gomaringen	Flüchtlingsbeauftragte/r	52.500,00 €
Gemeinde Gottmadingen	Flüchtlingsbeauftragte	52.500,00 €
Gemeinde Gundelfingen	Flüchtlingsbeauftragter	52.500,00 €
Stadt Heidelberg	Einrichtung Flüchtlingsbeauftragter	105.000,00 €
Stadt Heilbronn	Flüchtlingsbeauftragte	105.000,00 €
Stadt Herbolzheim	Flüchtlingsbeauftragte	68.250,00 €
Gemeindeverwaltungsverband Laichinger Alb	Einrichtung Flüchtlingsbeauftragter	105.000,00 €
Stadt Herrenberg	Flüchtlingsbeauftragte/r	105.000,00 €
Stadt Hockenheim	Zentrale Anlaufstelle Integration	105.000,00 €
Stadt Horb	Einrichtung Integrationsbeauftragte/r	105.000,00 €
Stadt Isny	Flüchtlingsbeauftragte(r) für Isny und Argenbühl	105.000,00 €
Stadt Kehl	Integrations- & Flüchtlingsbeauftragte/r	105.000,00 €
Gemeinde Kernen im Remstal	Stelle für Flüchtlingsbeauftragte/n	52.500,00 €
Gemeinde Kirchheim am Neckar	Flüchtlingsbeauftragte/r	105.000,00 €
Stadt Kirchheim unter Teck	Einrichtung Integrationsbeauftragte/r	52.500,00 €
Stadtverwaltung Konstanz	Flüchtlingsbeauftragte/r	105.000,00 €
Gemeinde Korb	Schaffung der Stelle eines Flüchtlingsbeauftragten	105.000,00 €
Landkreis Alb-Donau-Kreis	Flüchtlingsbeauftragte/r	105.000,00 €
Landkreis Biberach	Flüchtlingsbeauftragte/r	105.000,00 €
Landkreis Böblingen	Einsatz Flüchtlingsbeauftragte/r	105.000,00 €
Landkreis Böblingen	Einrichtung Integrationsbeauftragte/r	105.000,00 €
Landkreis Enzkreis	VwV Integration Abschnitt A Nr. 2.2.1	105.000,00 €

VwV-Integration 2016

Projektträger	Projektname	Förder- entscheidung
Landkreis Esslingen	Flüchtlingsbeauftragte/r	105.000,00 €
Landkreis Freudenstadt	Koordination Ehrenamt Flüchtlingsbereich	105.000,00 €
Landkreis Göppingen	Einrichtung Flüchtlingsbeauftragte(r)	105.000,00 €
Landkreis Heidenheim	Flüchtlingsbeauftragte/r	105.000,00 €
Landkreis Heilbronn	Flüchtlingsbeauftragte/r im Landkreis Heilbronn	52.500,00 €
Landkreis Hohenlohekreis	Flüchtlingsbeauftragte/r	105.000,00 €
Landratsamt Karlsruhe	Aufstockung der Ehrenamtskoordination	105.000,00 €
Landkreis Lörrach	Flüchtlingsbeauftragte/r	52.500,00 €
Landkreis Neckar-Odenwald	Integrationsbeauftragter	105.000,00 €
Landkreis Neckar-Odenwald	Flüchtlingsbeauftragter	105.000,00 €
Landkreis Ortenaukreis	Integrationsbeauftragte/r	80.850,00 €
Landkreis Ostalbkreis	Flüchtlingsbeauftragte/r	105.000,00 €
Landkreis Ravensburg	Flüchtlingsbeauftragter	105.000,00 €
Landkreis Rems-Murr-Kreis	Integrations- und Flüchtlingsbeauftragte/r	105.000,00 €
Landkreis Rottweil	Einrichtung Integrationsbeauftragte	105.000,00 €
Landkreis Schwäbisch Hall	Flüchtlingsbeauftragte/r	105.000,00 €
Landkreis Schwarzwald-Baar	Flüchtlingsbeauftragte/r	105.000,00 €
Landkreis Sigmaringen	Stelle Integrations- und Flüchtlingsbeauftragter	105.000,00 €
Landkreis Tübingen	Flüchtlingsbeauftragte/r	105.000,00 €
Landkreis Tuttlingen	Flüchtlingsbeauftragte gemäß VwV 2.2.1	105.000,00 €
Landkreis Zollernalbkreis	Flüchtlingsbeauftragte(r)	52.500,00 €
Gemeinde Kressbronn am Bodensee	Integrations- und Flüchtlingsbeauftragte	105.000,00 €
Stadt Künzelsau	Integrations- und Flüchtlingsbeauftragte/r	105.000,00 €
Stadt Lahr	Flüchtlingsbeauftragte	52.500,00 €
Stadt Leimen	Flüchtlingsbeauftragter	105.000,00 €
Stadt Leinfelden-Echterdingen	Flüchtlingsbeauftragte	52.500,00 €
Stadt Leonberg	Stelle als Flüchtlingsbeauftragte/r	84.000,00 €
Gemeinde Malsch	Einrichtung Integrations-/Flüchtlingsbeauftragte/r-Stelle	52.500,00 €
Universitätsstadt Mannheim	Flüchtlingsbeauftragter	105.000,00 €
Gemeinde March	Flüchtlingsbeauftragter	52.500,00 €
Stadt Markdorf	Kommunaler Flüchtlingsbeauftragter	52.500,00 €

VwV-Integration 2016

Projektträger	Projektname	Förder- entscheidung
Gemeinde Meckenbeuren	Stelle Flüchtlingshilfe - Integration	52.500,00 €
Stadt Meersburg	Flüchtlingsbeauftragte/r Meersburg	52.500,00 €
Stadt Metzingen	Schaffung einer Koordinierungsstelle - Flüchtlingsbeauftragte/r	105.000,00 €
Gemeinde Michelfeld	Flüchtlingsbeauftragte/r	52.500,00 €
Stadt Mosbach	Koordinierungsstelle Flüchtlingsarbeit	105.000,00 €
Stadt Mühlacker	Flüchtlingsbeauftragter	52.500,00 €
Stadt Müllheim	Integrations-/Flüchtlingsbeauftragte(n)	105.000,00 €
Verwaltungsgemeinschaft Munderkingen	Einrichtung Flüchtlingsbeauftragter	105.000,00 €
Stadt Münsingen	Integrationsbeauftragte/r	52.500,00 €
Gemeinde Oberhausen-Rheinhausen	Flüchtlingsbeauftragter	52.500,00 €
Stadt Oberndorf	Flüchtlingsbeauftragte/r	105.000,00 €
Stadt Offenburg	Aufstockung Integrationsbeauftragte	52.500,00 €
Stadt Offenburg	Flüchtlingsbeauftragte/r	52.500,00 €
Stadt Öhringen	Flüchtlingsbeauftragte/r	52.500,00 €
Stadt Ostfildern	Stelle Integrations- und Flüchtlingsbeauftragte/r	52.500,00 €
Stadt Östringen	Integrationsbeauftragter	105.000,00 €
Gemeinde Ötigheim	Einstellung Flüchtlingsbeauftragte/r	52.500,00 €
Gemeinde Pfinztal	Zentrale Stelle für Integration	105.000,00 €
Stadt Philippsburg	Flüchtlingsbeauftragter - Integration von Anfang an	52.500,00 €
Gemeindeverwaltungsverband Rauenberg	Integrationsbeauftragte/r	105.000,00 €
Stadt Ravensburg	Flüchtlingsbeauftragte Stadt Ravensburg	105.000,00 €
Stadt Reutlingen	Flüchtlingsbeauftragte/r	105.000,00 €
Stadt Rheinstetten	Einstellung Integrationsbeauftragte/-r	52.500,00 €
Stadt Riedlingen	Zentrale Ansprechstelle der Kommune	52.500,00 €
Stadt Rottenburg	Flüchtlingsbeauftragter	52.500,00 €
Gemeinde Salem	Integrationsbeauftragte	52.500,00 €
Stadt Schelklingen	Neue Stelle Flüchtlingsbeauftragte/r	52.500,00 €
Gemeinde Schönaich	Flüchtlingsbeauftragte/r	52.500,00 €
Stadt Schorndorf	Stelle als Beauftragte/r für Flüchtlinge	105.000,00 €
Stadt Schriesheim	Flüchtlings-/Integrationsbeauftragte(r)	105.000,00 €
Stadt Schwäbisch Gmünd	Vom Flüchtling zum/r Bürger/in - Flüchtlingsbeauftragte/r	105.000,00 €

VwV-Integration 2016

Projektträger	Projektname	Förder- entscheidung
Stadt Schwäbisch Gmünd	Vom Flüchtling zum Bürger/-in II	52.500,00 €
Stadt Schwaigern	Flüchtlings- und Integrationsbeauftragte/r	105.000,00 €
Gemeinde Schwaikheim	Einstellung Flüchtlingsbeauftragte/r	52.500,00 €
Stadt Schwetzingen	Flüchtlingsbeauftragter	67.200,00 €
Gemeinde Schwieberdingen	Integrations- und Flüchtlingsbeauftragte/r	105.000,00 €
Stadt Sigmaringen	Flüchtlingsbeauftragte/r	105.000,00 €
Stadt Singen	Einstellung Flüchtlingsbeauftragte/-r	105.000,00 €
Stadt Sinsheim	Flüchtlingsbeauftragte/r	105.000,00 €
Stadt Staufeu	Ansprechst. Flüchtlingsangelegenheiten	105.000,00 €
Stadt Steinheim	Integrations- und Flüchtlingsbeauftragte/r	105.000,00 €
Stadt Stockach	Stelle Flüchtlingsbeauftragte/r	52.500,00 €
Gemeinde Straubenhardt	Flüchtlingsbeauftragter	52.500,00 €
Stadt Stutensee	Flüchtlingsbeauftragung	52.500,00 €
Gemeinde Sulzfeld	Flüchtlingsbeauftragter	52.500,00 €
Stadt Tettnang	Stelle einer/s Flüchtlingsbeauftragten	52.500,00 €
Stadt Trossingen	Flüchtlingsbeauftragte/r	105.000,00 €
Universitätsstadt Tübingen	Kommunale Flüchtlingsbeauftragte/r (FB)	52.500,00 €
Stadt Überlingen	Ansprechstelle Integrationsangelegenheiten	105.000,00 €
Gemeindeverwaltung Uhldingen-Mühlhofen	Integrations- u. Flüchtlingsbeauftragter	52.500,00 €
Universitätsstadt Ulm Stadt	Koordination Flüchtlinge; Vollzeitstelle	105.000,00 €
Gemeinde Ummendorf	Flüchtlingsbeauftragte/r	52.500,00 €
Stadt Vaihingen	Flüchtlingsbeauftragte(r)	105.000,00 €
Stadt Villingen-Schwenningen	Flüchtlingsbeauftragte/r	105.000,00 €
Stadt Waiblingen	Flüchtlingsbeauftragte/r	105.000,00 €
Gemeinde Waldachtal	Flüchtlings-/ Integrationsbeauftragte(r)	105.000,00 €
Stadt Waldenbuch	Flüchtlingsbeauftragte/r	57.750,00 €
Stadt Walldorf	Flüchtlingsbeauftragter	52.500,00 €
Stadt Walldorf	Integrationsbeauftragter	52.500,00 €
Gemeinde Walzbachtal	Anstellung einer Integrationsbeauftragten	52.500,00 €
Stadt Wangen	Flüchtlingsbeauftragte	63.000,00 €
Stadt Weil am Rhein	Flüchtlingsbeauftragte/r	105.000,00 €

VwV-Integration 2016

Projektträger	Projektname	Förder- entscheidung
Stadt Weil der Stadt	Koordinierungsstelle zwischen Behörden - Flüchtlingsbeauftragte(r)	105.000,00 €
Gemeinde Weingarten	Einstellung Ansprechpartner Asyl	105.000,00 €
Stadt Weinheim	Flüchtlingsbeauftragte	105.000,00 €
Stadt Weinstadt	Flüchtlingsbeauftragte/r	64.050,00 €
Gemeinde Weissach im Tal	Flüchtlingsbeauftragte	52.500,00 €
Stadt Wertheim	Einrichtung eines Flüchtlingsbeauftragten	105.000,00 €
Stadt Winnenden	Koordinationsstelle für Flüchtlinge	105.000,00 €

VwV-Integration: Zusätzliche Antragsrunde 2016

Übersicht der geförderten Projekte

Stadt- und Landkreise	Projektträger	Projektname	Projektort / Projektgebiet
Alb-Donau-Kreis	Stadt Dietenheim	Integrations- und Flüchtlingsbeauftragter	Dietenheim, Balzheim, Illerrieden
Alb-Donau-Kreis	Gemeindeverwaltungsverband Kirchberg-Weihungstal	Integrations- und Flüchtlingsbeauftragte/r	Hüttisheim, Schnürpflingen, Staig
Alb-Donau-Kreis	Verwaltungsverband Langenau	Integrations- und Flüchtlingsbeauftragte/r	Langenau, Altheim (Alb), Asselfingen, Ballendorf, Bernstadt, Börslingen, Breitingen, Holzkirch, Neenstetten.
Baden-Baden	Stadt Baden-Baden	Flüchtlingsbeauftragte/r	Baden-Baden
Böblingen	Gemeinde Aidlingen	Integrations- und Flüchtlingsbeauftragte/r	Aidlingen
Böblingen	Stadt Holzgerlingen	Integrations- und Flüchtlingsbeauftragte/r	Holzgerlingen, Altdorf, Hildrizhausen, Weil im Schönbuch, Schönaich
Böblingen	Gemeinde Steinenbronn	Integrations- und Flüchtlingsbeauftragte/r	Steinenbronn
Bodenseekreis	Gemeinde Oberteuringen	Integrations- und Flüchtlingsbeauftragte/r	Oberteuringen
Breisgau-Hochschwarzw.	Stadt Bad Krozingen	Integrations- und Flüchtlingsbeauftragte/r	Bad Krozingen
Breisgau-Hochschwarzw.	Gemeinde Ihringen	Integrations- und Flüchtlingsbeauftragte/r	Ihringen
Breisgau-Hochschwarzw.	Landkreis Breisgau-Hochschwarzwald	Integrations- und Flüchtlingsbeauftragte/r	Kreis Breisgau-Hochschwarzwald

VwV-Integration: Zusätzliche Antragsrunde 2016

Übersicht der geförderten Projekte

Stadt- und Landkreise	Projektträger	Projektname	Projektort / Projektgebiet
Breisgau-Hochschwarzw.	Gemeinde Lenzkirch	Flüchtlingsbeauftragte/r	Lenzkirch, Schluchsee
Breisgau-Hochschwarzw.	Stadt Löffingen	Flüchtlingsbeauftragte/r	Löffingen
Breisgau-Hochschwarzw.	Stadt Titisee-Neustadt	Flüchtlingsbeauftragte/r	Titisee-Neustadt
Breisgau-Hochschwarzw.	Gemeinde Umkirch	Integrations- und Flüchtlingsbeauftragte/r	Umkirch
Breisgau-Hochschwarzw.	Stadt Breisach am Rhein	Integrations- und Flüchtlingsbeauftragte/r	Breisach am Rhein
Calw	Gemeinde Althengstett	Flüchtlingsbeauftragte/r	Althengstett
Calw	Landkreis Calw	Integrations- und Flüchtlingsbeauftragte/r	Kreis Calw
Emmendingen	Gemeinde Denzlingen	Flüchtlingsbeauftragte/r	Denzlingen
Emmendingen	Stadt Kenzingen	Flüchtlingsbeauftragte/r	Kenzingen
Emmendingen	Stadt Waldkirch	Integrations- und Flüchtlingsbeauftragte/r	Waldkirch, Gutach-Bleibach, Simonswald
Enzkreis	Gemeinde Engelsbrand	Flüchtlingsbeauftragte/r	Engelsbrand

VwV-Integration: Zusätzliche Antragsrunde 2016

Übersicht der geförderten Projekte

Stadt- und Landkreise	Projektträger	Projektname	Projektort / Projektgebiet
Enzkreis	Gemeinde Keltern	Integrations- und Flüchtlingsbeauftragte/r	Keltern
Enzkreis	Stadt Knittlingen	Flüchtlingebeauftragte/r	Knittlingen
Enzkreis	Stadt Neuenbürg	Integrations- und Flüchtlingsbeauftragte/r	Neuenbürg
Enzkreis	Gemeinde Tiefenbronn	Integrations- und Flüchtlingsbeauftragte/r	Tiefenbronn, Heimsheim
Esslingen	Gemeinde Altbach	Flüchtlingsbeauftragte/r	Altbach
Esslingen	Gemeinde Frickenhausen	Integrations- und Flüchtlingsbeauftragte/r	Frickenhausen
Esslingen	Stadt Weilheim	Integrations- und Flüchtlingsbeauftragte/r	Weilheim an der Teck
Göppingen	Gemeinde Salach	Integrations- und Flüchtlingsbeauftragte/r	Salach
Göppingen	Stadt UHINGEN	Integrations- und Flüchtlingsbeauftragte/r	UHINGEN
Heidenheim	Stadt Giengen	Flüchtlings- und Integrationsbeauftragte/r	Giengen an der Brenz
Heidenheim	Stadt Heidenheim	Integrations- und Flüchtlingsbeauftragte/r	Heidenheim an der Brenz

VwV-Integration: Zusätzliche Antragsrunde 2016
Übersicht der geförderten Projekte

Stadt- und Landkreise	Projektträger	Projektname	Projektort / Projektgebiet
Heidenheim	Gemeinde Sontheim	Integrations- und Flüchtlingsbeauftragte/r	Sontheim an der Brenz
Heilbronn	Gemeinde Abstatt	Flüchtlings- und Integrationsbeauftragte/r	Abstatt
Heilbronn	Stadt Brackenheim	Integrations- und Flüchtlingsbeauftragte/r	Brackenheim
Heilbronn	Stadt Gundelsheim	Integrations- und Flüchtlingsbeauftragte/r	Gundelsheim
Heilbronn	Stadt Möckmühl	Integrations- und Flüchtlingsbeauftragte/r	Möckmühl
Heilbronn	Stadt Neckarsulm	Flüchtlingsbeauftragte/r	Neckarsulm
Heilbronn	Stadt Neuenstadt	Integrations- und Flüchtlingsbeauftragte/r	Neuenstadt am Kocher
Heilbronn	Gemeinde Nordheim	Integrations- und Flüchtlingsbeauftragte/r	Nordheim
Heilbronn	Gemeindeverwaltungsverband "Raum Weinsberg"	Flüchtlingsbeauftragte/r	Weinsberg, Ellhofen, Eberstadt, Lehensteinsfeld
Karlsruhe	Stadt Bretten	Integrations- und Flüchtlingsbeauftragte/r	Bretten
Karlsruhe	Gemeinde Dettenheim	Integrations- und Flüchtlingsbeauftragte/r	Dettenheim

VwV-Integration: Zusätzliche Antragsrunde 2016

Übersicht der geförderten Projekte

Stadt- und Landkreise	Projektträger	Projektname	Projektort / Projektgebiet
Karlsruhe	Gemeinde Forst	Integrations- und Flüchtlingsbeauftragte/r	Forst
Karlsruhe	Gemeinde Karlsdorf-Neuthard	Integrations- und Flüchtlingsbeauftragte/r	Karlsdorf-Neuthard
Karlsruhe	Stadt Kraichtal	Integrations- und Flüchtlingsbeauftragte/r	Kraichtal
Karlsruhe	Gemeinde Linkenheim-Hochstetten	Integrations- und Flüchtlingsbeauftragte/r	Linkenheim-Hochstetten
Karlsruhe	Gemeinde Ubstadt-Weiher	Integrations- und Flüchtlingsbeauftragte/r	Ubstadt-Weiher
Konstanz	Gemeinde Hilzingen	Integrations- und Flüchtlingsbeauftragte/r	Hilzingen
Konstanz	Landkreis Konstanz	Flüchtlingsbeauftragte/r	Kreis Konstanz
Konstanz	Stadt Radolfzell	Flüchtlingsbeauftragte/r	Radolfzell am Bodensee
Konstanz	Gemeinde Rielasingen-Worblingen	Integrations- und Flüchtlingsbeauftragte/r	Rielasingen-Worblingen
Lörrach	Gemeinde Efringen-Kirchen	Integrations- und Flüchtlingsbeauftragte/r	Efringen-Kirchen
Lörrach	Gemeinde Grenzach-Wyhlen	Integrations- und Flüchtlingsbeauftragte/r	Grenzach-Wyhlen

VwV-Integration: Zusätzliche Antragsrunde 2016
Übersicht der geförderten Projekte

Stadt- und Landkreise	Projektträger	Projektname	Projektort / Projektgebiet
Lörrach	Stadt Lörrach	Flüchtlingsbeauftragte/r	Lörrach
Lörrach	Stadt Rheinfelden	Integrations- und Flüchtlingsbeauftragte/r	Rheinfelden (Baden), Schwörstadt
Lörrach	Gemeinde Steinen	Integrations- und Flüchtlingsbeauftragte/r	Steinen
Ludwigsburg	Stadt Besigheim	Flüchtlingsbeauftragte/r	Besigheim
Ludwigsburg	Stadt Korntal-Münchingen	Integrations- und Flüchtlingsbeauftragte/r	Korntal-Münchingen
Ludwigsburg	Stadt Kornwestheim	Flüchtlingsbeauftragte/r	Kornwestheim
Ludwigsburg	Gemeinde Löchgau	Integrations- und Flüchtlingsbeauftragte/r	Löchgau
Ludwigsburg	Stadt Ludwigsburg	Flüchtlingsbeauftragte/r	Ludwigsburg
Ludwigsburg	Stadt Marbach	Integrations- und Flüchtlingsbeauftragte/r	Marbach am Neckar
Ludwigsburg	Stadt Markgröningen	Integrations- und Flüchtlingsbeauftragte/r	Markgröningen
Ludwigsburg	Gemeinde Möglingen	Integrations- und Flüchtlingsbeauftragte/r	Möglingen

VwV-Integration: Zusätzliche Antragsrunde 2016
Übersicht der geförderten Projekte

Stadt- und Landkreise	Projektträger	Projektname	Projektort / Projektgebiet
Ludwigsburg	Stadt Sachsenheim	Flüchtlingsbeauftragte/r	Sachsenheim
Ludwigsburg	Gemeinde Tamm	Integrations- und Flüchtlingsbeauftragte/r	Tamm
Main-Tauber-Kreis	Stadt Bad Mergentheim	Integrations- und Flüchtlingsbeauftragte/r	Bad Mergentheim
Main-Tauber-Kreis	Stadt Boxberg	Integrations- und Flüchtlingsbeauftragte/r	Boxberg
Main-Tauber-Kreis	Stadt Creglingen	Integrations- und Flüchtlingsbeauftragte/r	Creglingen, Niederstetten
Main-Tauber-Kreis	Gemeinde Igersheim	Integrations- und Flüchtlingsbeauftragte/r	Igersheim, Grünsfeld
Main-Tauber-Kreis	Landkreis Main-Tauber-Kreis	Integrations- und Flüchtlingsbeauftragte/r	Main-Tauber-Kreis
Main-Tauber-Kreis	Stadt Tauberbischofsheim	Integrations- und Flüchtlingsbeauftragte/r	Tauberbischofsheim
Neckar-Odenwald-Kreis	Stadt Buchen	Integrations- und Flüchtlingsbeauftragte/r	Buchen (Odenwald)
Ortenaukreis	Stadt Gengenbach	Integrations- und Flüchtlingsbeauftragte/r	Gengenbach
Ortenaukreis	Stadt Rheinau	Integrations- und Flüchtlingsbeauftragte/r	Rheinau

VwV-Integration: Zusätzliche Antragsrunde 2016

Übersicht der geförderten Projekte

Stadt- und Landkreise	Projektträger	Projektname	Projektort / Projektgebiet
Pforzheim	Stadt Pforzheim	Integrations- und Flüchtlingsbeauftragte/r	Pforzheim
Rastatt	Stadt Gernsbach	Integrations- und Flüchtlingsbeauftragte/r	Gernsbach
Rastatt	Landkreis Rastatt	Integrations- und Flüchtlingsbeauftragte/r	Kreis Rastatt
Rastatt	Stadt Kuppenheim	Integrations- und Flüchtlingsbeauftragte/r	Kuppenheim, Bischweier
Ravensburg	Gemeinde Baindt	Integrations- und Flüchtlingsbeauftragte/r	Baindt
Ravensburg	Gemeindeverwaltungsverband Gullen	Integrations- und Flüchtlingsbeauftragte/r	Grünkraut, Bodnegg, Schlier, Waldburg
Ravensburg	Gemeinde Vogt	Integrations- und Flüchtlingsbeauftragte/r	Vogt
Ravensburg	Stadt Weingarten	Flüchtlingsbeauftragte/r	Weingarten
Rem-Murr-Kreis	Gemeinde Leutenbach	Integrations- und Flüchtlingsbeauftragte/r	Leutenbach
Rem-Murr-Kreis	Gemeinde Remshalden	Integrations- und Flüchtlingsbeauftragte/r	Remshalden
Rem-Murr-Kreis	Gemeinde Urbach	Integrations- und Flüchtlingsbeauftragte/r	Urbach

VwV-Integration: Zusätzliche Antragsrunde 2016
Übersicht der geförderten Projekte

Stadt- und Landkreise	Projektträger	Projektname	Projektort / Projektgebiet
Rem-Murr-Kreis	Gemeinde Winterbach	Integrations- und Flüchtlingsbeauftragte/r	Winterbach
Rems-Murr-Kreis	Gemeinde Kirchberg an der Murr	Integrations- und Flüchtlingsbeauftragte/r	Kirchberg an der Murr, Affalterbach (im Kreis Ludwigsburg)
Reutlingen	Stadt Bad Urach	Integrations- und Flüchtlingsbeauftragte/r	Bad Urach
Reutlingen	Gemeinde Engstingen	Integrations- und Flüchtlingsbeauftragte/r	Engstingen
Reutlingen	Gemeinde Eningen	Integrations- und Flüchtlingsbeauftragte/r	Eningen unter Achalm
Reutlingen	Landkreis Reutlingen	Integrations- und Flüchtlingsbeauftragte/r	Kreis Reutlingen
Reutlingen	Stadt Trochtelfingen	Integrations- und Flüchtlingsbeauftragte/r	Trochtelfingen
Rhein-Neckar-Kreis	Stadt Eberbach	Integrations- und Flüchtlingsbeauftragte/r	Eberbach
Rhein-Neckar-Kreis	Stadt Eppelheim	Flüchtlingsbeauftragte/r	Eppelheim
Rhein-Neckar-Kreis	Stadt Ladenburg	Integrations- und Flüchtlingsbeauftragte/r	Ladenburg
Rhein-Neckar-Kreis	Gemeinde Plankstadt	Integrations- und Flüchtlingsbeauftragte/r	Plankstadt

VwV-Integration: Zusätzliche Antragsrunde 2016
Übersicht der geförderten Projekte

Stadt- und Landkreise	Projektträger	Projektname	Projektort / Projektgebiet
Rhein-Neckar-Kreis	Stadt Wiesloch	Flüchtlingsbeauftragte/r	Wiesloch
Rottweil	Stadt Rottweil	Integrations- und Flüchtlingsbeauftragte/r	Rottweil
Rottweil	Stadt Sulz	Integrations- und Flüchtlingsbeauftragte/r	Sulz am Neckar
Schwäbisch Hall	Stadt Schwäbisch Hall	Flüchtlingsbeauftragte/r	Schwäbisch Hall
Schwarzwald-Baar-Kreis	Stadt Bad Dürkheim	Integrations- und Flüchtlingsbeauftragte/r	Bad Dürkheim
Tübingen	Stadt Mössingen	Integrations- und Flüchtlingsbeauftragte/r	Mössingen
Tuttlingen	Stadt Tuttlingen	Flüchtlingsbeauftragte/r	Tuttlingen
Waldshut	Landkreis Waldshut	Integrations- und Flüchtlingsbeauftragte/r	Kreis Waldshut
Waldshut	Gemeinde Ühlingen-Birkendorf	Flüchtlingsbeauftragte/r	Ühlingen-Birkendorf, Grafenhausen

Migration und Integration in Deutschland

Axel Schulte

Integrationspolitik in der Bundesrepublik Deutschland:

Von politischer Opportunität und institutionalisierter Ungleichbehandlung zur menschenrechtsbasierten Politik?

Zusammenfassung

Vor dem Hintergrund der Entwicklung der Bundesrepublik Deutschland zu einer Einwanderungsgesellschaft setzt sich der Beitrag mit der Frage auseinander, ob in der neueren Integrationspolitik gegenüber der überkommenen Gastarbeiter- und Ausländerpolitik ein Perspektivwechsel in Richtung einer menschenrechtsbasierten Politik erfolgt ist. Zur Beantwortung dieser Frage wird zunächst dargelegt, worum es bei Integration und ihrer politischen Steuerung geht und welche Bedeutung das menschenrechtliche Ideal der gleichen Freiheit in dieser Hinsicht hat bzw. haben soll. Danach wird unter den Gesichtspunkten der politischen Opportunität und institutionalisierten Ungleichbehandlung verdeutlicht, wie in der überkommenen Anwerbungs- und Ausländerpolitik mit der Frage der Integration umgegangen wurde. Im Anschluss daran wird das Verhältnis der neueren Integrationspolitik zu einer menschenrechtsbasierten Politik analysiert. Hier werden zunächst wichtige Elemente und Einflussfaktoren dieser Politik aufgezeigt. Zudem wird analysiert, welche Reichweite die Maßnahmen unter dem Gesichtspunkt menschenrechtlicher Verpflichtungen des Staates aufweisen, und angedeutet, wie eine Weiterentwicklung in Richtung des menschenrechtlichen Ideals der gleichen Freiheit erfolgen könnte.

Schlagworte: Internationale Migration, Bundesrepublik Deutschland – von der Gastarbeiteranwerbung zur Einwanderungsgesellschaft, Integrationspolitik, Menschenrechte

Abstract

Integration Policy of the Federal Republic of Germany: From Political Expediency and Institutionalized Inequalities towards a Human Rights-Based Policy?

Taking into consideration the development of the Federal Republic of Germany to an immigration country, focusing on the public policy of immigrant integration, this article deals with the question whether a perspective shift from the overcome 'guest-workers' and foreigners policy towards a human rights-based policy has taken place in the most recent integration policy. Initially the issues of integration and integration policy are discussed. Furthermore, the importance of the human rights ideal of equal liberty in this context is shown. Subsequently the relationship of the most recent integration policy to a human rights-based policy is analyzed. Important elements and factors of this policy are pointed out. Further, the extent to which the policy measures correspond to governmental obligations in terms of human rights is shown. Moreover, it is suggested how a progress could take place towards the human rights ideal of equal liberty.

Key words: International migration, Germany – from 'guestworker system' to permanent immigration, integration policy, human rights.

Einleitung

Seit Mitte des vergangenen Jahrhunderts sind Entwicklung und Struktur der Bundesrepublik Deutschland ähnlich wie in anderen europäischen Ländern in einem erheblichen Maße durch Prozesse der internationalen Migration geprägt worden.¹ Damit gingen umfangreiche Zuwanderungen von unterschiedlichen Migrantengruppen einher. Dies führte innerhalb der Aufnahmeländer zur Entstehung neuer Bevölkerungsgruppen und zur Entwicklung dieser Länder zu Einwanderungsgesellschaften und Europas insgesamt zu einem Einwanderungskontinent.² Kennzeichnend für diesen sozialen Wandel sind vor allem die dauerhafte Niederlassung von großen Teilen der Zuwanderer, vielfältige und anhaltende Formen der sozialen Ungleichheit und Benachteiligung der Angehörigen dieser Bevölkerungsgruppe sowie Tendenzen der ethnisch-kulturellen Pluralisierung in den Einwanderungsgesellschaften (vgl. *Castles/Miller* 2009, S. 32ff.; *Geißler* 2006, S. 231ff.).

Als Einwanderungsgesellschaft hat die Bundesrepublik Deutschland ein besonderes Gewicht. Von den 82,1 Millionen Einwohnern, die hier im Jahre 2008 lebten, hatten 15,6 Millionen Personen einen Migrationshintergrund. 19% der Gesamtbevölkerung sind somit seit 1950 nach Deutschland zugewandert oder Nachkommen von Zuwanderinnen und Zuwanderern. Unter altersspezifischen Gesichtspunkten und in den Stadtteilen, Kommunen und Bundesländern, in denen diese Personen einen besonders hohen Anteil aufweisen, wird die Relevanz von Zu- und Einwanderungsprozessen für die deutsche Gesellschaft noch deutlicher (vgl. *Beauftragte* 2010, S. 23ff.).

Einwanderungsgesellschaften sind nun in der Regel keine harmonische Idylle, sondern durch eine Vielzahl von Problemen, Konflikten, Kontroversen und Herausforderungen gekennzeichnet. Zu diesen gehören auch Fragen der Integration von Einwanderern. Vor allem im Hinblick auf die Frage, wodurch Probleme der Integration verursacht sind, existieren kontroverse Sichtweisen. Bei der ersten wird die Aufmerksamkeit vor allem auf die bzw. bestimmte Migranten(-gruppen) gerichtet. Dabei werden nicht selten Einstellungen und Verhaltensweisen thematisiert, die als integrationshinderlich und als Anzeichen von ‚Integrationsunwilligkeit‘, ‚-unfähigkeit‘ oder gar ‚-verweigerung‘ gewertet werden.³ Diese ‚Defizithese‘ kann sich auf Daten stützen, die in einem gewissen Ausmaß empirisch belegt sind. Allerdings enthalten ihre im öffentlichen Diskurs vorherrschenden Varianten auch Ungereimtheiten, offene Fragen und Widersprüche, unzureichend belegte Verallgemeinerungen sowie gedankliche ‚Konstruktionen‘. Dies ist insbesondere dort der Fall, wo Probleme der Integration ausschließlich oder in erster Linie bei Migranten und deren ‚Kulturen‘ und Religionen, insbesondere dem Islam, gesucht oder diesen pauschal zugeschrieben werden. Diese verkürzten und verfälschten Wahrnehmungen fördern fragwürdige Konsequenzen, nämlich insbesondere eine Subjektivierung und Ethnisierung sozialer Probleme sowie die Legitimierung von Machtungleichheiten und Ungleichbehandlungen.⁴ Demgegenüber ist der Blick in der zweiten Sichtweise, die auch als ‚Diskriminierungsthese‘ bezeichnet wird, hinsichtlich der Erklärung von Integrationsproblemen zwar nicht ausschließlich, aber in erster Linie auf politische Maßnahmen und Institutionen sowie Einstellungen und Verhaltensweisen der Mehrheitsgesellschaft gerichtet. Dementsprechend werden hier in erster Linie Ursachen für Probleme der Integration vermutet.

Vor dem aufgezeigten Hintergrund konzentrieren sich die folgenden Überlegungen auf die staatliche Integrationspolitik in der Bundesrepublik Deutschland. In deren Geschichte hat es, vereinfacht formuliert, zwei charakteristische Ausprägungen dieser Politik gegeben. Der erste, traditionelle Typus umfasst sowohl die Politik der Anwerbung von ‚Gastarbei-

tern', die Mitte der 50er Jahre begann und bis zum Anwerbestopp 1973 praktiziert wurde, wie auch die Ausländerpolitik, die sich daran anschloss und bis etwa Ende der 90er Jahre vorherrschte. Charakteristisch für diese Ausprägung sind das politische Opportunitätsprinzip und die institutionalisierte Ungleichbehandlung der Zugewanderten. Der zweite Typus beinhaltet demgegenüber die neuere Integrationspolitik. Diese wird seit dem Ende der 90er Jahre betrieben und weist demgegenüber zahlreiche Änderungen und Neuerungen auf.

In diesem Zusammenhang setzen sich die folgenden Überlegungen mit der Frage auseinander, ob in der neueren Integrationspolitik gegenüber der Gastarbeiter- und Ausländerpolitik ein Perspektivwechsel in Richtung einer menschenrechtsbasierten Politik erfolgt ist. Zur Beantwortung der Frage wird zunächst dargelegt, worum es bei Integration und ihrer politischen Steuerung geht und welche Bedeutung menschenrechtliche Normen in dieser Hinsicht haben (sollen). Danach wird verdeutlicht, wie in der überkommenen Anwerbungs- und Ausländerpolitik mit der Frage der Integration umgegangen und wie dies durch politische Opportunität und institutionalisierte Ungleichbehandlung beeinflusst wurde. Im Anschluss daran wird das Verhältnis der neueren Integrationspolitik zu einer menschenrechtsbasierten Politik analysiert. Hier werden zunächst wichtige Elemente und Einflussfaktoren der neueren integrationspolitischen Maßnahmen aufgezeigt. Zudem wird im Hinblick auf bestimmte Bereiche dargelegt, welche Reichweite diese Maßnahmen unter dem Gesichtspunkt menschenrechtlicher Verpflichtungen des Staates aufweisen und wie eine Weiterentwicklung in Richtung des menschenrechtlichen Ideals der gleichen Freiheit erfolgen könnte.

1. Steuerung von Integration als Politikfeld und das menschenrechtliche Ideal der gleichen Freiheit

Bei der Bewältigung der mit Prozessen der Zuwanderung und Integration verbundenen Fragen, Probleme und Herausforderungen haben Politik und politische Steuerung zwar keine ausschließliche, wohl aber eine zentrale Rolle und Verantwortung (vgl. *MIPEX* 2007, S. 4).

1.1 Politische Steuerung von Integration als Politikfeld

Die Bezeichnung eines *Politikfeldes* unter den Gesichtspunkten von *Migration*, *Zu- bzw. Einwanderung und Integration* ist in Deutschland nicht selbstverständlich und erst neueren Datums. Traditionell orientierte sich die Bezeichnung hier eher an den unmittelbaren Adressaten und/oder deren rechtlichen Status. Dementsprechend wurde von ‚Gastarbeiter‘- oder ‚Ausländer‘-Politik gesprochen. Diese Bezeichnung ist einerseits ideologisch, da sie die zugrunde liegenden sozialen und politischen Sachverhalte verhüllt, andererseits aber auch bezeichnend, da sie auf die spezielle Ausprägung dieser Politik und die besonderen institutionellen Zuständigkeiten verweist (vgl. *Castles/Miller* 2009, S. 100). Die neuere Bezeichnung ist demgegenüber zutreffender und in weitgehender Übereinstimmung mit dem international und wissenschaftlich gebräuchlichen Sprachgebrauch an (neuen) sozialen Strukturen, Prozessen und gesellschaftspolitischen sowie institutionellen Herausforderungen orientiert.

Die *politische Steuerung von Migrationsprozessen* umfasst zum einen die Zuwanderungs-, zum anderen die Integrationspolitik. Bei der ersten geht es um die *Regulierung*

von *Zuwanderungen*, vor allem von Flüchtlingen und Asylsuchenden, Arbeitsmigranten, Familienangehörigen sowie (Spät-)Aussiedlern und irregulären Migranten. Sie kann kurz-, mittel- oder langfristig orientiert, auf Verhinderung oder (selektive) Zulassung neuer Zuwanderer gerichtet und dabei entweder von den im Inland vorherrschenden Pull-Faktoren, z.B. den Sogwirkungen der inländischen Arbeitsmärkte und demographischen Faktoren, geprägt, und/oder auf die Beeinflussung der in den Herkunftsregionen und auf internationaler Ebene wirksamen Push-Faktoren gerichtet sein.

Integrationspolitiken beziehen sich demgegenüber in einem *engeren* Sinne auf die Eingliederung der Personen(-gruppen), die im Inland bereits längere Zeit anwesend sind oder voraussichtlich sein werden. Dieser Vorgang wird auch als ‚Sozialintegration‘ bezeichnet. In einem *weiteren* Sinne beziehen sich Integrationsprozesse und -politiken auch auf die Aufrechterhaltung und Weiterentwicklung des gesellschaftlichen und politischen Zusammenhangs. In dieser Hinsicht wird von ‚Systemintegration‘ oder ‚Integration des politischen Gemeinwesens‘ gesprochen (vgl. Schulte 2006 und 2009, S. 95ff.).

Integration im Sinne der Eingliederung der Immigranten in die Gesellschaft kann als Prozess, Zustand und Ziel aufgefasst werden. Zudem kann dieser Vorgang sowohl beschreibend-analytisch als auch normativ verstanden werden, wobei damit meistens ein positiver Sinn assoziiert wird. In jedem Fall haben Vorgänge der Integration einen komplexen oder multidimensionalen Charakter (Geißler 2005; Entzinger/Biezeveld 2003). Sie umfassen sowohl strukturelle Dimensionen (z.B. den rechtlichen Status und die soziale Lage der Einwanderer), als auch kulturelle Dimensionen (z.B. Fragen der sprachlichen und religiösen Entfaltung), darüber hinaus wechselseitige soziale Beziehungen (z.B. Kontakte im Nachbarschafts-, Freizeit- und/oder familiären Bereich) und emotional-identifikatorische Aspekte. Bezogen auf die strukturelle und die kulturelle Dimension geht es bei Integration darum, „Zuwanderern eine gleichberechtigte Teilhabe am gesellschaftlichen, wirtschaftlichen, kulturellen und politischen Leben unter Respektierung kultureller Vielfalt zu ermöglichen.“ (Unabhängige Kommission „Zuwanderung“ 2001, S. 200)

Prozesse der Integration sind sowohl individuelle als auch kollektive Vorgänge, die wiederum die Gesamtheit der im Land lebenden Menschen betreffen. Insofern handelt es sich hier auch um ein *wechselseitiges* Verhältnis zwischen Angehörigen der einheimischen und der zugewanderten Bevölkerung. Allerdings geht diese Wechselseitigkeit in der gesellschaftlichen Wirklichkeit mit Mechanismen der ideologischen und sozialen Kontrolle, ungleichen Macht- und Herrschaftsverhältnissen sowie vielfältigen Problemen und Konflikten einher.

Integrationspolitik kann zum einen *speziell* orientiert, d.h. unmittelbar und in erster Linie auf dieses Politikfeld und dessen verschiedene Dimensionen und damit auf die Immigranten gerichtet sein (z.B. durch Sprachkurse und Maßnahmen zur Erleichterung der Einbürgerung). Dies kann wiederum ‚nachholend‘ erfolgen und sich insofern auf lange anwesende Einwanderer beziehen und/oder die Eingliederung von Neuzuwanderern ‚begleiten‘ (vgl. Bade 2007). Bei *allgemeinen* Integrationspolitiken stehen demgegenüber eher die Probleme und Konflikte im Vordergrund, die die Gesamtheit der Bevölkerung betreffen und somit gesamtgesellschaftliche Dimensionen aufweisen.

Schließlich sind für Integrationspolitiken verschiedene *Ebenen, Bereiche und Akteure* relevant. Zu den ersteren gehören die Mikro-, Meso- und Makro-Ebene, also unter politischen und administrativen Gesichtspunkten die kommunale, regionale, staatliche und supranationale bzw. EU-Ebene. Wichtige Bereiche sind der Arbeitsmarkt und das Beschäftigungssystem, das Schul- und Ausbildungssystem, der Wohnbereich und der Gesund-

heitssektor sowie das politische System. Zu den Akteuren zählen die Angehörigen der einheimischen und der zugewanderten Bevölkerung wie auch die gesellschaftlichen, politischen und kulturellen Initiativen, Gruppen, Organisationen und Institutionen.

Insgesamt geht es bei Fragen und Politiken der Integration so nicht mehr um das *Ob*, sondern um das *Wie* des Zusammenlebens von Einheimischen und eingewanderten bzw. einwandernden Menschen(-gruppen). Dies impliziert auch, die auf Zuwanderungen zurückgehende *Anwesenheit* der ‚Fremden‘ in den Tatbestand ihrer *Zugehörigkeit* zu der Aufnahmegesellschaft zu verwandeln und „gemeinsam eine neue Normalität (zu) schaffen“ (Preuß 2001). Bei der Einrichtung und Weiterentwicklung von „Integrationspfaden“ kann Politik entweder als Barriere und Hindernis oder aber als Instrument der Förderung fungieren (Davy 2004a und 2004b). Welche der zwei Funktionen Politik übernimmt, hängt nicht zuletzt davon ab, ob und in welcher Weise sie sich an dem in den Menschenrechten verankerten „Polarstern“ der gleichen Freiheit orientiert (Bobbio 1994, S. 87).

1.2 Das menschenrechtliche Ideal der gleichen Freiheit als „Polarstern“ der Integrationspolitik

Für Maßnahmen der politischen Steuerung, die auf den Bereich und das Ziel der Integration gerichtet sind, sind *rechtliche Normen* einerseits ein wichtiger Gegenstand, der durch das Handeln von politischen Akteuren einer ständigen Prüfung unterzogen, verändert und als Mittel der Steuerung eingesetzt wird. Andererseits soll sich die Ausübung politischer Macht nach dem Anspruch des demokratischen Rechtsstaats „auf allen Ebenen innerhalb der Grenzen festgelegter Normen vollziehen“ (Bobbio 1997, S. 116). Für diese Bindung von Macht an Recht sind generell die Normen maßgebend, die in den Menschenrechten und dem Prinzip der rechts- und sozialstaatlichen sowie föderalen Demokratie völker-, europa- und verfassungsrechtlich verbindlich verankert sind. Dies gilt auch für die politische Steuerung von Prozessen der Zuwanderung und Integration. Insofern kann und sollte eine (Weiter-)Entwicklung von migrations- und integrationspolitischen Konzepten und Maßnahmen nicht ohne eine reflektierte Einbeziehung und Klärung normativer Bezüge und Ideale, insbesondere der Grundsätze, die für die Gesellschaft bzw. das politische Gemeinwesen insgesamt maßgeblich sind bzw. sein sollen, auskommen (vgl. Bielefeldt 2007; Schulte 2009, S. 95ff.).

Menschenrechte sind „fundamentale Rechte, welche die Stellung der Individuen in politischen Gemeinwesen regeln sollen bzw. regeln. Sie sichern als kodifizierte Rechte einen einklag- und durchsetzbaren Mindeststandard an individueller Freiheit sowie politischer und sozialer Gleichheit.“ (Rieger 2010, S. 592) Bei diesen Rechten handelt es sich um „unveräußerliche, angeborene und vorstaatliche Ansprüche und Anrechte des einzelnen (...). Sie kommen den Individuen unabhängig von ihrer Zugehörigkeit zu Staaten ‚von Natur aus‘ zu und müssen von jedermann gegenüber jedermann zu jeder Zeit eingelöst werden können“ (Thunert 1995, S. 334; vgl. auch Bobbio 1998; Bielefeldt 2007). Nach der Präambel der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte (AEMR) vom 10.12.1948 enthalten die menschenrechtlichen Normen „das von allen Völkern und Nationen zu erreichende gemeinsame Ideal“.⁵ Danach sind alle Menschen „frei und gleich an Würde und Rechten geboren“; sie werden als „mit Vernunft und Gewissen begabt“ angesehen und „sollen einander im Geiste der Brüderlichkeit begegnen“ (Art. 1 S. 1 AEMR). Im Rahmen dieses als universell angesehenen Leitbildes haben die Werte der Freiheit und Gleichheit einen zentralen Stellenwert; sie konkretisieren die Menschenwür-

de, die ihrerseits das Fundament der Menschenrechte darstellt (vgl. Bielefeldt 2007, S. 25ff.). Diese Aussage hat wiederum einen doppelten Sinn: „Die Menschen haben ein gleiches Recht auf Freiheit und ein Recht auf gleiche Freiheit“ (Bobbio 1998, S. 67). Die Menschenrechte sind an der Priorität des Individuums orientiert und beruhen auf der Auffassung, „dass der einzelne Mensch Vorrang hat vor allen gesellschaftlichen Gruppierungen, denen die Menschen durch natürliche oder geschichtliche Umstände angehören; auf der Überzeugung, dass das Individuum einen Eigenwert besitzt und dass der Staat für das Individuum gemacht ist und nicht das Individuum für den Staat“ (Bobbio 1997, S. 104).⁶ Beeinflusst durch die historische Entwicklung und soziale Auseinandersetzungen haben die Menschenrechte unterschiedliche und zum Teil heterogene Elemente, Dimensionen und Funktionen erhalten. Dazu gehören zivile und politische sowie wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte. Diese verschiedenen Dimensionen gelten grundsätzlich als unteilbar und von gleicher Bedeutung (vgl. Fritzsche 2005, S. 84f.).

Die Bezugnahme auf die Menschenrechte ist allerdings kein Ersatz für politisches und zivilgesellschaftliches Handeln. Sie macht dieses vielmehr in besonderer Weise erforderlich. In dieser Hinsicht besteht vor allem eine „*Verpflichtung aller staatlichen Gewalt*“ (Art. 1 Abs. 1 S. 2 GG; Hervorhebung von mir, A.S.). Dabei werden in der Regel drei Verpflichtungen unterschieden, nämlich die *Achtung* der Menschenrechte durch den Staat, der staatliche *Schutz* der Menschenrechte vor Eingriffen Dritter sowie die *Gewährleistung* der Menschenrechte durch staatliche Leistungen positiver Art (einschl. rechtsstaatlicher und demokratischer Verfahren), damit die Menschen ihre Rechte auch tatsächlich nutzen können (vgl. Krennerich 2010, S. 82). In einem weiter gefassten Verständnis richten sich die menschenrechtlichen Ansprüche auch an die in der Gesellschaft zusammenlebenden Individuen und deren Zusammenschlüsse. Dementsprechend muss die staatliche durch eine *zivilgesellschaftliche* Menschenrechtsorientierung ergänzt werden (vgl. Fritzsche 2005, S. 85f.).

Die menschenrechtlichen Normen enthalten für politisches Handeln insofern zunächst ein verpflichtendes *Leitbild*.⁷ Unter *formalen* Gesichtspunkten werden damit grundlegende rechtsstaatliche und demokratische Verfahrensregeln und so ein verbindlicher Rahmen für politisches Handeln festgelegt. Unter *materialen* Aspekten stellen die in den Menschenrechten verankerten Werte der Würde sowie der Freiheit und Gleichheit der Individuen den Kern und ein zu verfolgendes Ideal dar (vgl. Bobbio 1999, S. 217ff.). Werden die menschenrechtlichen Ideale im Zusammenhang mit der gesellschaftlichen Wirklichkeit betrachtet, können die bisher erreichten Fortschritte, aber auch die (noch) bestehenden Differenzen zwischen den „grandiosen Versprechen“ der Menschenrechte und „dem Elend der praktischen Anwendung“ aufgezeigt werden (Bobbio 1998, S. 55ff.). Insofern bieten die normativen Prinzipien auch einen *Maßstab* zur Messung und Bewertung der Qualität und des Entwicklungsstands einzelner politischer Systeme bzw. Politiken (vgl. Bobbio 1999, S. 375ff.; Davy 2001d, S. 953ff.). Die Bezugnahme auf die Prinzipien der Freiheit und Gleichheit ist zudem von *praktischer* Relevanz. Dies befähigt, Orientierungen für die Weiterentwicklung und Verbesserung von (Integrations-)Politiken zu entwickeln (vgl. Schulte 2009, S. 108ff.). Weiterhin ermöglicht und erfordert eine derartige Sichtweise, historische, gesellschaftliche und politische Prozesse nicht nur aus der steuerungspolitischen Perspektive ‚von oben‘, sondern auch ‚von unten‘, also von den Problemen, Bedürfnissen und Rechten der betroffenen Individuen her, zu betrachten. Schließlich können aufgrund der unterschiedlichen Bedeutungen, die die menschenrechtlichen Prinzipien haben, die jeweiligen Politiken, auch im Politikfeld der Zuwanderung und Integration, *bereichsspezifisch* verdeutlicht werden.

2. Politische Opportunität und institutionalisierte Ungleichbehandlung in der traditionellen Gastarbeiter- und Ausländerpolitik

Die traditionellen Zuwanderungs- und Integrationspolitiken der einzelnen europäischen Länder werden in der Migrationsforschung vielfach unterschiedlichen ‚Modellen‘ zugeordnet. (vgl. *Castles/Miller* 2009, S. 44ff.). Als ein in dieser Hinsicht wichtiges Kriterium wird die jeweils in einem Land dominierende und spezifisch ausgeprägte historisch-politische Kultur angesehen. Diese steht wiederum in Zusammenhang mit der besonderen historischen Entwicklung des Landes und dem hier jeweils vorherrschenden Verständnis von dem, was als ‚Nation‘, ‚Mitgliedschaft‘ und ‚Zugehörigkeit‘ aufgefasst und institutionalisiert wird. Unter diesem Gesichtspunkt kennzeichnet der italienische Migrationsforscher Melotti im Hinblick auf die Haupteinwanderungsländer in Europa das in Frankreich vorherrschende Konzept als „republikanische Assimilation“, das in Großbritannien dominierende Modell als „ungleichen Pluralismus“ und das für Deutschland charakteristische Konzept als „institutionalisierte Unsicherheit (*precarietà*)“ (*Melotti* 2004, S. 28ff.). Die besonderen Merkmale, die das deutsche ‚Modell‘ der Integrationspolitik im Rahmen der überkommenen Gastarbeiter- und Ausländerpolitik kennzeichnen, sollen rückblickend kurz verdeutlicht werden.

2.1 Die Politik der Anwerbung von ‚Gastarbeitern‘

Die Politik der Anwerbung von ‚Gastarbeitern‘ wurde von der Bundesrepublik Deutschland Mitte der 50er Jahre begonnen und vor allem seit Anfang der 60er Jahre bis zum Anwerbestopp 1973 betrieben. Sie stellt in Europa unter quantitativen und qualitativen Gesichtspunkten ein Paradebeispiel dar (vgl. *Castles/Miller* 2009, S. 96ff.). Diese Politik hatte zur Voraussetzung, dass in den Mittelmeerregionen Millionen von Arbeitskräften arbeitslos oder prekär bzw. unterbeschäftigt waren. Neben diesen als Push-Faktoren wirkenden Bedingungen waren diese Prozesse aber entscheidend bestimmt durch Pull-Faktoren, und zwar insbesondere durch die wachsende Nachfrage der Arbeitgeber in den Ländern des europäischen Zentrums nach un- und angelernten Arbeitskräften, die zu gegebenen Arbeitsbedingungen beschäftigt werden sollten.

In diesem Zusammenhang fungierte die staatliche Ausländerpolitik im Wesentlichen als Arbeitsmarktpolitik. Die staatlichen Bürokratien waren zwar formell die Entscheidungsträger im Anwerbeverfahren, ihre Aufgabe reduzierte sich aber faktisch „auf die Tätigkeit als Vollzugsorgan der Betriebe in Sachen Ausländeranwerbung.“ (*Dohse* 1981, S. 215) So konzentrierten sich die staatlichen Aktivitäten darauf, die Einreise, den Aufenthalt und die Beschäftigung von ‚Gastarbeitern‘ zu steuern. Dies erfolgte zum einen mittels der staatlichen Organisation und Kontrolle des Verfahrens der Anwerbung, zum anderen durch die (ausländer-)rechtliche Verankerung eines weiten staatlichen Dispositionsspielraums, der je nach konjunkturellen Erfordernissen sowohl Politiken der Anwerbung wie auch solche der Beendigung der Beschäftigung und des Aufenthaltes von ‚Gastarbeitern‘ ermöglichen sollte. Dementsprechend sollten die angeworbenen Arbeitskräfte als ‚Hebel im Aufschwung‘ und ‚Puffer in der Krise‘ genutzt werden. Umgesetzt wurde diese Politik mittels der im Ausländerrecht verankerten Grundsätze und Instrumentarien (Einreisegestattung nach staatlichen Belangen, Aufenthalts- und Arbeitser-

laubnis in Verbindung mit Befristungen, Beschränkungen und Auflagen, vielfältige und weit gefasste Ausweisungstatbestände, Generalklauseln). Nach *Dohse* (1981, S. 250) konzipierte das Ausländergesetz von 1965

„das Verhältnis von Staat und Ausländer [...] nicht als Rechtsverhältnis, welches Verwaltungshandeln rechtlichen und rechtsstaatlichen Schranken unterwirft, sondern als Opportunitätsverhältnis, welches eine relativ ungebundene Verwaltungspraxis ermöglicht, die sich nicht an Rechtspositionen der Ausländer, sondern an den jeweiligen und wechselnden politischen Zwecksetzungen orientiert.“⁸

Dies bedeutete allerdings nicht, dass ausländische Arbeitskräfte durchgehend repressiven Maßnahmen ausgesetzt waren; vielmehr sei damit die Tatsache gemeint, „dass das Opportunitätsprinzip beständig die Möglichkeit des staatlichen Zugriffs zulässt.“ (*Dohse* 1981, S. 250) Diese Abhängigkeit von relativ ungebundenen staatlichen Dispositionsbefugnissen verstärkte die Unsicherheit der Lebenssituation der ‚Gastarbeiter‘, die grundsätzlich aus der Abhängigkeit von wirtschaftlichen und konjunkturellen Schwankungen resultierte.

Fragen der Integration und deren Gestaltung stellten sich in diesem Zusammenhang für die Politik nicht bzw. nur ansatzweise. Die politischen Maßnahmen beschränkten sich im Wesentlichen darauf, den Vorrang der deutschen Erwerbsbevölkerung gegenüber ausländischen Arbeitskräften bei der Zulassung zum inländischen Arbeitsmarkt abzusichern, den Grundsatz der arbeits-, tarif- und sozialrechtlichen Gleichstellung von aus- und inländischen Arbeitnehmern innerhalb der jeweiligen Beschäftigungsverhältnisse durchzusetzen, mit der Ausländerbeschäftigung einhergehende Kosten und Konflikte zu verringern und Vorkehrungen für die soziale Betreuung der ‚Gastarbeiter‘ zu treffen.

2.2 Steuerung von Integration in der Ausländerpolitik

In der Zeit vom Anwerbestopp bis zum Ende der 90er Jahre waren für die Ausländerpolitik im Wesentlichen drei Zielsetzungen offiziell maßgebend, nämlich die Begrenzung von Zuwanderungen, die Förderung der Rückkehr sowie die Integration der rechtmäßig in der Bundesrepublik lebenden Ausländer, insbesondere der angeworbenen ausländischen Arbeitnehmer und ihrer Familien (vgl. *Schulte* 2000, S. 16ff.).

Entgegen der Intention trug die Beendigung der Anwerbungspolitik im November 1973 nicht zu einem Sinken, sondern zu einem Anstieg der Zahl der im Inland lebenden ‚Ausländer‘ wie auch zu deren dauerhaften Verbleib im Inland bei. Vor dem Hintergrund dieses sozialen Wandels, aber auch unter dem Einfluss von Rechtsprechung und rechtswissenschaftlicher Analysen, in denen die Notwendigkeit einer stärkeren Berücksichtigung rechtsstaatlicher Grundsätze (Vertrauensschutz, Verhältnismäßigkeit, Gleichheitsgrundsatz usw.) hervorgehoben wurde, wurden verschiedene Integrationsmaßnahmen ergriffen. Dazu gehörten verbesserte Möglichkeiten zur Aufenthaltsverfestigung, Maßnahmen zur arbeits- und sozialrechtlichen Gleichstellung, z.B. durch die im Rahmen der Reform der Betriebsverfassung erfolgte Einführung des passiven Wahlrechts für Ausländer bei den Betriebsratswahlen, besondere Förderungsmaßnahmen im Bereich der Berufsausbildung und für bestimmte Ausländergruppen sowie Maßnahmen zur Bekämpfung von Fremdenfeindlichkeit und die Bestellung von Ausländerbeauftragten auf der Bundes-, Länder- und kommunalen Ebene.

Gleichzeitig wurde die Zielsetzung der Integration im Rahmen der Ausländerpolitik allerdings in einer Weise interpretiert und umgesetzt, die eine ‚institutionalisierte Ungleichbehandlung‘ beinhaltete. Obwohl Deutschland sich in der Folge der Anwerbung zu

einem der Haupteinwanderungsländer in Europa entwickelte, hat sich die Politik hier unter Berufung auf den Grundsatz „Deutschland ist kein Einwanderungsland“ lange geweigert, diesen sozialen Wandel anzuerkennen und daraus angemessene politische Schlussfolgerungen zu ziehen. Diese für die deutsche Ausländerpolitik charakteristische Orientierung wurde in dem 1979 erschienenen Memorandum des ersten Ausländerbeauftragten der Bundesregierung als widersprüchliche „Integration auf Zeit“ (Kühn 1980, S. 30f.) und *ex post* von Migrationsforschern als „Erkenntnisverweigerung“ (Bade 2007, S. 47) bzw. „Vogel-Strauß-Politik“ (Melotti 2004, S. 33) bezeichnet. Dabei handelte es sich allerdings nicht nur um politische ‚Blindheit‘ oder ein bloßes ‚Versäumnis‘, vielmehr hatte diese Orientierung spezifische Ursachen und Funktionen. Beeinflusst war sie zum einen durch die Vorstellung von der bloßen Abhängigkeit des Aufenthalts von Ausländern von ökonomischen Entwicklungen. Dies prägte auch die in den 80er Jahren durchgeführte Politik der Rückkehrförderung. Zudem war in dieser Hinsicht das primär ethnisch-kulturell und homogen verstandene Konzept der Nation relevant, das es für zugewanderte ‚Fremde‘ mit anderen ethnisch-kulturellen Merkmalen und Wurzeln schwierig machte, Vollmitglied zu werden. Die charakteristische Orientierung der Politik hatte darüber hinaus spezifische Funktionen. Sie entlastete die politische Klasse von der Aufgabe, ein Projekt der „vorbehaltlosen und dauerhaften Integration“ (Kühn 1980, S. 38) auszuarbeiten und umzusetzen. Integration wurde so vor allem als Leistung verstanden, die in erster Linie die Betroffenen selbst zu erbringen hatten. Dies wurde insbesondere dann gefordert, wenn sie eine Verfestigung ihres Aufenthaltsstatus erreichen oder das Recht auf Nachzug von Familienangehörigen in Anspruch nehmen wollten. Über einen langjährigen, ununterbrochenen Aufenthalt im Inland hinaus waren insbesondere eine gesicherte Existenzgrundlage, ausreichende Kenntnisse der deutschen Sprache, eine angemessene Wohnung und die Einfügung in das soziale und kulturelle Leben der Bundesrepublik nachzuweisen.

Zudem begünstigte diese Orientierung einen restriktiven Umgang mit (Grund-)Rechten der Betroffenen. Von zentraler Bedeutung war hierbei die Auffassung, dass es ein Ausländerrecht, „bei dem die öffentlichen Interessen der Bundesrepublik Deutschland, insbesondere auch Gesichtspunkte des Arbeitsmarktes und der Sicherheit, hinter den persönlichen Belangen der Ausländer zurücktreten“, nicht geben könne (Bundesregierung 1984, S. 5). Die sich aus dieser Auffassung ergebenden restriktiven Tendenzen betrafen zentrale Lebensbereiche und Rechte der im Bundesgebiet lebenden ‚Ausländer‘ und ihrer Familienangehörigen. Dazu gehörten die „sozial verantwortliche Steuerung“ des Familiennachzugs, die Durchsetzung des sog. Inländerprimats ‚nach innen‘ bei der Beschäftigung von ‚Ausländern‘ eine restriktive Handhabung des Aufenthaltsrechts bei Arbeitslosen und die Politik der Rückkehrförderung sowie Einschränkungen des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung durch ausländerrechtliche Bestimmungen und Eingriffe. Zudem waren ‚Ausländer‘ grundsätzlich vom Wahlrecht bei Bundestags-, Landtags- und Kommunalwahlen ausgeschlossen⁹ und die ihnen eingeräumten Möglichkeiten, die deutsche Staatsangehörigkeit zu erwerben, sehr beschränkt. So wurde bei dem Erwerb der Staatsangehörigkeit *kraft Geburt* ausschließlich auf das Prinzip der Abstammung von deutschen Staatsangehörigen abgestellt (*ius sanguinis*), so dass die im Inland geborenen Kinder ausländischer Eltern als ‚Ausländer‘ galten. Die *Einbürgerung* war aufgrund der Ermessensspielräume der Behörden und der vielfältigen, von den Antragstellern zu erfüllenden Voraussetzungen ebenfalls schwierig. Trotz der partiellen Erleichterungen der Einbürgerung, die im Rahmen der Novellierungen des Ausländergesetzes 1990 und 1993 in der Form der Verankerung von Regel- und Rechtsansprüchen für bestimmte Gruppen er-

folgten, fungiert(e) das ethnische Staatsbürgerschaftsmodell insgesamt „als ein Mechanismus sozialer Schließung, der die Trennung zwischen Ausländern und Deutschen reproduziert und verfestigt“ (*Koopmans* 1999, S. 33).

In diesem Kontext diente der Integrationsbegriff auch dazu, zwischen einerseits ‚integrationswilligen‘ bzw. ‚-fähigen‘ und andererseits ‚nicht-integrationswilligen‘ bzw. ‚-fähigen‘ Ausländern zu *unterscheiden*. Während als Endpunkt einer ‚erfolgreichen‘ Integration die Einbürgerung (unter Aufgabe der Staatsangehörigkeit des jeweiligen Herkunftslandes) angesehen wurde, blieb der (Aufenthalts-)Status von Angehörigen der zweiten Gruppe ungesicherter, wobei diese Unsicherheit – auch bei langjährigem Aufenthalt – in dem Maße wächst, wie die Betroffenen in soziale Problemsituationen geraten. Insbesondere auf diese Personen(-gruppen) waren Maßnahmen zur Förderung der ‚freiwilligen‘ Rückkehr und/oder der administrativ erzwungenen Aufenthaltsbeendigung gerichtet. Dabei spielten auch ethnisch-kulturelle bzw. (kultur-)rassistische Einteilungen, Abgrenzungen und Anfeindungen eine Rolle, die in der damaligen Zeit vor allem gegen Migranten türkischer Herkunft gerichtet waren (vgl. *Schulte* 2000, S. 205ff.). Ausländern wurde von offizieller Seite zwar eine Integration ‚unter Wahrung der kulturellen Identität‘ zugestanden, allerdings nur in beschränkter sowie vorübergehender Form, also als Übergang zur endgültigen und vollständigen Integration, oder aber als Mittel der Stärkung der Rückkehrorientierung. Konzepte und Bestrebungen, die darauf abzielten, Herkunfts- bzw. Immigrantenkulturen umfassendere Möglichkeiten der Entfaltung und Teilhabe in der Einwanderungsgesellschaft einzuräumen und diese in Richtung ethnisch-kultureller Pluralität weiter zu entwickeln, wurden als kulturelle ‚Unterwanderung‘, ‚Überfremdung‘ und als Bedrohung der nationalen ‚Identität‘, Homogenität und Einheit wie auch des sozialen Friedens interpretiert und dagegen Forderungen nach einer verpflichtenden ‚deutschen Leitkultur‘ entwickelt. Vor allem seit den 90er Jahren waren diese restriktiven politischen Maßnahmen von einer Vielzahl rassistischer und rechtsextremistischer Gewaltanschläge insbesondere auf Flüchtlinge und Migranten türkischer Herkunft begleitet.

Insgesamt galten ‚Ausländer‘ im Rahmen der herrschenden staatlichen Ausländerpolitik zwar als ‚anwesend, aber nicht zugehörig‘ (*Heckmann* 1984). Die Integrationspolitik fungierte aufgrund der Unterlassungen sowie der halbherzigen und restriktiven Maßnahmen nicht so sehr als ein Instrument der Förderung, sondern eher als ein Hindernis der Integration.

3. Die neuere Integrationspolitik – Perspektivwechsel in Richtung einer menschenrechtsbasierten Politik?

Seit dem Ende der 90er Jahre sind in der staatlichen Zuwanderungs- und Integrationspolitik der Bundesrepublik, ähnlich wie in anderen europäischen Ländern, zahlreiche Änderungen und Neuerungen erfolgt (vgl. *Melotti* 2004, 128ff.; *SVR* 2010; *Beauftragte* 2007 und 2010). Daran waren auf Bundesebene Regierungskoalitionen rot-grüner, schwarz-roter und schwarz-gelber Couleur beteiligt. Von der Zielsetzung her sind diese Maßnahmen vor allem darauf gerichtet, Defizite und Widersprüche der überkommenen Zuwanderungs- und Integrationspolitik abzubauen und auf neue Herausforderungen in diesem Politikfeld angemessen zu reagieren. Die Frage, ob und inwieweit damit ein Perspektivwechsel einhergegangen ist, wird allerdings kontrovers beantwortet (vgl. *Davy/Weber* 2006; *Barwig/Beichel-Benedetti/Brinkmann* 2007). So ist aus der Sicht des Sachverständigenrates deutscher Stiftungen für Integration und Migration „in den letzten zehn Jahren in Sachen Integrationspolitik mehr

geschehen als in den vier Jahrzehnten zuvor.“ (SVR 2010, S. 20) Dem stehen skeptischere Einschätzungen gegenüber.¹⁰ Darüber hinaus gibt es Positionen, die das Integrationsparadigma in der deutschen Migrationspolitik grundsätzlich in Frage stellen, da sie darin in erster Linie einen Exklusionsmechanismus sehen, und für eine „Überwindung“ dieses Konzepts plädieren (Wieviorka 2004; vgl. auch Hess/ Binder/Moser 2009).

Vor dem Hintergrund dieser unterschiedlichen Einschätzungen wird im Folgenden anhand von ausgewählten Schwerpunkten die Frage untersucht, ob damit ein grundlegender Perspektivwechsel in Richtung einer menschenrechtsbasierten Politik einhergegangen ist und wie eine Weiterentwicklung erfolgen könnte. Das Konzept einer menschenrechtsbasierten Politik wird in Anlehnung an Krennerich (2010, S. 83) verstanden als „die Gesamtheit der normativ-institutionellen, prozessualen und inhaltlichen Aspekte nationalen und internationalen politischen Handelns staatlicher Organe, das auf die Ausgestaltung und Umsetzung völkerrechtlich verankerter Menschenrechtsnormen in ihrer Eigenschaft als universelle Freiheits-, Gleichheits- und Inklusionsrechte abzielt.“ Diese Orientierung fungiert (dem Anspruch nach) als verbindlicher Bezugsrahmen und Querschnittsaufgabe für die gesamte Politik und ist somit auch verpflichtend für die einzelnen Politikfelder, d.h. auch für die Integrationspolitik (vgl. Bielefeldt 2007, S. 11ff.; *Unabhängige Kommission „Zuwanderung“* 2001, S. 20f.; *Weltkommission* 2005, S. 53ff.).

3.1 Elemente und Einflussfaktoren der neueren Zuwanderungs- und Integrationspolitik

Zu wichtigen Elementen der neueren Integrationspolitik in Deutschland zählen (vgl. *Beauftragte* 2007 und 2010; SVR 2010)

- die im Jahre 2000 in Kraft getretene Reform des Staatsangehörigkeitsrechts,
- die 2005 und 2007 erfolgten umfassenden Novellierungen des Ausländerrechts durch das Zuwanderungs- und Aufenthaltsgesetz,
- Änderungen im Bereich zuständiger Institutionen auf nationaler, regionaler und kommunaler Ebene,
- die Entwicklung, Umsetzung sowie Fortschreibung von Integrationsplänen auf Bundes-, Länder- und kommunaler Ebene,
- Integrationsgipfel und Deutsche Islam Konferenzen auf der Bundesebene,
- das im Sommer 2006 in Kraft getretene Allgemeine Gleichbehandlungsgesetz (AGG) und
- besondere Maßnahmen gegen Rechtsextremismus und Rassismus sowie gegen Übergriffe innerhalb von Migrantenfamilien.

Die Vielzahl dieser Maßnahmen ist ein Anzeichen dafür, dass diesem Anliegen inzwischen im Vergleich zu früheren Jahrzehnten wie auch in Relation zu anderen Politikfeldern ein größeres politisches Gewicht beigemessen wird.

Beeinflusst sind die genannten Maßnahmen durch verschiedene gesellschaftspolitische und strukturelle Faktoren, die jeweils positive, aber auch problematische Elemente enthalten und untereinander in einer nicht nur harmonischen, sondern auch widersprüchlichen Beziehung zueinander stehen. Relevant sind in dieser Hinsicht zunächst unterschiedliche *gesellschaftspolitische Optionen, Interessen und Akteure*. Dazu gehören insbesondere die folgenden:

- Die politische Differenz zwischen *rechts* und *links*: Nach *Bobbio* (1994, S. 74) sind hierfür gegensätzliche Einstellungen zum Prinzip der Gleichheit, nämlich der Gegensatz „zwischen horizontaler oder egalitärer Vision der Gesellschaft und vertikaler oder nicht-egalitärer Vision“ maßgebend. Von rechts her werden die zwischen den Menschen (also z.B. die zwischen den Einheimischen und den Zuwanderern) bestehenden Ungleichheiten eher betont und als ‚natürlich‘ bzw. als ‚Tradition‘ akzeptiert oder sogar als ‚Motor des Fortschritts‘ positiv gewertet. Demgegenüber messen linke Positionen eher dem größere Bedeutung bei, was die Menschen gleich macht. Sie lassen sich dabei von der Annahme leiten, dass die bestehenden Ungleichheiten ein soziales Problem darstellen und Phänomene sind, die historisch-sozialen Charakter haben und somit abbaubar sind und so weit wie möglich reduziert werden sollten. Die konträren Sichtweisen kommen in Kontroversen zwischen verschiedenen gesellschaftlichen und politischen Akteuren sowie in öffentlichen (Medien-)Diskursen zum Ausdruck, bei denen das ‚Ausländerproblem‘ von ‚rechts‘ her unter machtpolitischen Gesichtspunkten und mit Hilfe von kulturrassistischen Feindbildern instrumentalisiert wird (vgl. *Meier-Braun* 2008; *Weltkommission* 2005, S. 51f.).
- *Umbau des Sozialstaates*: Dieser Umbau beinhaltet eine Veränderung des traditionellen in Richtung eines aktivierenden Sozialstaats: Dabei werden – vielfach mit Hilfe von vertraglichen Vereinbarungen – einerseits benachteiligte Personen(-gruppen) durch die Gewährung von erforderlichen Leistungen gefördert, von diesen aber zugleich eigene Leistungen und Aktivitäten gefordert.
- *Kosten-Nutzen-Gesichtspunkte*: Hier wird in erster Linie auf eine ‚optimale Nutzung von Humankapital‘ abgestellt. Bereits ansässige und neue Zuwanderer werden nicht (mehr) in erster Linie als ‚Bedrohung‘ oder unter Gesichtspunkten ihrer ‚Defizite‘ betrachtet, sondern als *human resources* bzw. Potenziale angesehen, die zur Bewältigung bestehender ökonomischer, sozialer und demographischer Probleme der Aufnahmegesellschaften genutzt werden (können) (vgl. z.B. *Unabhängige Kommission „Zuwanderung“* 2001, S. 67ff.).¹¹
- *Kriminalitäts- und Terrorismusbekämpfung*: Vor allem seit den Anschlägen vom 11. September 2001 wird die Zuwanderungs- und Integrationspolitik in einem erheblichen Maße durch Gesichtspunkte der Kriminalitäts- und Terrorismusbekämpfung geprägt, was in einer „Verschmelzung von Migrationspolitik und innerer Sicherheit“ zum Ausdruck kommt (*Baumann* 2009, S. 4). Dabei werden Prozesse der Migration wie auch Migranten, insbesondere solche muslimischen Glaubens, pauschal als ein Sicherheitsproblem wahrgenommen.

Zu den Einflussfaktoren, die eher *strukturellen* Charakter haben, allerdings auch durch gesellschaftspolitische Optionen und Kontroversen beeinflusst sind, gehören vor allem die folgenden Prozesse:

- *Modernisierung*: Diese sind vor allem darauf gerichtet, traditionelle Strukturen von Staat und Recht an eine veränderte gesellschaftliche Realität anzupassen. Dies kam z.B. in Deutschland bei der am 1. Januar 2000 in Kraft getretenen Reform des überkommenen, ethnisch orientierten Staatsangehörigkeitsrechts zum Ausdruck.
- *Internationalisierung und Globalisierung*: Der zunehmend komplexe und differenzierte Charakter von transnationalen Migrationsprozessen „in einer interdependenten Welt“ (*Weltkommission*) hat dazu beigetragen, die überkommenen, national oder kolonial geprägten ‚Modelle‘ der Migrations- und Integrationspolitik zu relativieren und

Änderungen innerhalb dieser Politiken und Angleichen zwischen ihnen zu begünstigen (vgl. *Melotti* 2004, S. 105ff.).

- *Europäisierung*: Auf der europäischen Ebene haben sich insbesondere seit dem Inkrafttreten des Amsterdamer Vertrages und der Tagung des Europäischen Rates in Tampere (1999) Tendenzen entwickelt, die im Bereich der Integrationspolitik zwar nicht direkt eine europäische Harmonisierung, wohl aber gewisse Festlegungen gemeinsamer Rahmenbedingungen und Mindestanforderungen sowie eine Unterstützung von integrationspolitischen Bemühungen der Mitgliedsstaaten beinhalten (vgl. *Bendel* 2010; *Kommission der Europäischen Gemeinschaften* 2005).

3.2 Anerkennung der Einwanderung und Förderung der Integration als öffentliche Aufgabe

Die neuere Integrationspolitik enthält Elemente, die darauf hinweisen, dass die Entwicklung Deutschlands zu einer Einwanderungsgesellschaft und somit nicht nur die Anwesenheit, sondern auch die Zugehörigkeit der Immigranten zu dieser Gesellschaft inzwischen grundsätzlich, wenn auch nicht ohne Vorbehalte, akzeptiert und als Herausforderung für eine gesellschaftspolitische Gestaltung verstanden werden. So wurde die *Förderung von Integration* erstmals als *öffentliche Aufgabe* auf der gesetzlichen Ebene des Aufenthaltsrechts verankert.¹²

Allerdings gibt es in der Bundesrepublik wie auch in anderen europäischen Ländern unterschiedliche Auffassungen über die Frage, *welche* Integrationspolitik dabei maßgebend sein soll. In Anlehnung an *Groenendijk* (2004) lassen sich in dieser Hinsicht drei Integrationskonzeptionen unterscheiden, die jeweils mit unterschiedlichen Interpretationen des Verhältnisses von Staat und (mensen-)rechtlicher Stellung der Immigranten einhergehen. Nach der ersten Auffassung sind ein sicherer Rechtsstatus sowie die Gleichbehandlung wichtige *Instrumente* zur Förderung der Integration des Einwanderers in die Gesellschaft. Dementsprechend tendiert dieser „rechtebasierte Integrationsansatz“ (*Bendel* 2009, S. 19) dazu, Genehmigungen zum Daueraufenthalt und den Erwerb der Staatsbürgerschaft bei Geburt und durch Einbürgerung zu erleichtern und Möglichkeiten der gesellschaftlichen und politischen Partizipation und des Familiennachzugs zu erweitern. Nach der zweiten Auffassung werden demgegenüber ein sicherer Status und gleiche Teilhaberechte nur unter der Bedingung eingeräumt, dass von Seiten der Immigranten selbst umfassende *Integrationsleistungen* erbracht und erfolgreich abgeschlossen wurden. Von daher werden Möglichkeiten zur Erlangung eines Daueraufenthalts und der Staatsangehörigkeit des Aufnahmelandes eher restriktiv gehandhabt. Maßgebend ist in dieser Hinsicht die Auffassung, „dass mit der Gewährung eines starken rechtlichen Status ein Verlust der Kontrolle der Behörden über den Einwanderer einhergeht“ (*Groenendijk* 2004, S. 123). Nach der dritten Konzeption sind „der Mangel an Integration oder die angenommene Unfähigkeit, sich zu integrieren, (...) Gründe für die Verweigerung des Aufenthalts“ (*Groenendijk* 2004, S. 124). Integrationspolitik wird in dieser Variante auch „als ein Instrument zur Reduzierung von Einwanderung genutzt“ (*Groenendijk* 2007, S. 323). Sowohl bei der zweiten wie bei der dritten Integrationskonzeption sind ablehnende bzw. feindliche Einstellungen gegenüber ethnisch-kultureller Vielfalt im Allgemeinen und dem Islam im Besonderen ausgeprägt. Von Einfluss sind diese unterschiedlichen Konzeptionen auch für die Interpretation und Konkretisierung des Prinzips des *Förderns* und *Forderns*, das für

die Integrationspolitik in den vergangenen Jahren an Bedeutung gewonnen hat (vgl. *Groß* 2007). Während in der ersten Konzeption die Betonung auf dem Fördern und die Verantwortung somit eher auf der Seite der staatlichen Institutionen liegt, wird in den beiden anderen Konzeptionen das Gewicht eher auf das Fordern gelegt und somit die Pflicht zur Erbringung von Integrationsleistungen eher auf die Individuen verlagert.

Im Rahmen der neueren Integrationspolitik sind auch verschiedene Maßnahmen ergriffen worden, die der *Implementierung*, *Evaluierung* und *Weiterentwicklung* dieser Politik dienen und damit deren Wirksamkeit verbessern sollen (vgl. *Beauftragte* 2010, S. 17ff.). Abgesehen von der Einführung von Sprach- und Orientierungskursen (vgl. unten) gehören dazu verschiedene Änderungen auf der *institutionellen Ebene*. Diese umfassen vor allem die folgenden Elemente:

- Aufwertung bestehender Institutionen, z.B. des Amtes der Beauftragten der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration (§§ 92ff AufenthG);
- Etablierung neuer Institutionen, insbesondere durch Einrichtung des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge mit spezifischen Aufgaben und entsprechender Ausstattung (§ 75 AufenthG);
- Orientierung an dem Prinzip des *Mainstreaming*, nach dem Integrationsmaßnahmen grundsätzlich in alle wichtigen politischen Ressorts und auf allen Ebenen der öffentlichen Verwaltung und der öffentlichen Dienste einbezogen werden;
- Kooperation von Bund, Ländern und Kommunen einerseits und (zivil-)gesellschaftlichen Akteuren andererseits, z.B. im Rahmen des 2007 verabschiedeten Nationalen Integrationsplans und dessen Fortentwicklung; sowie
- Berücksichtigung des Prinzips der interkulturellen Öffnung der Institutionen (vgl. unten).

Zusätzlich zu diesen neuen institutionellen Aspekten, die unter Umsetzungsaspekten von erheblicher Relevanz sind, wird auch deutlicher als bisher Erfordernissen des *Monitoring*, des *Benchmarking* und der *Evaluierung* Rechnung getragen (vgl. *Beauftragte* 2010, S. 35ff.; *Filsinger* 2008). Diese Prinzipien zielen darauf ab, integrationspolitische Maßnahmen in verschiedenen Ländern, Regionen und Kommunen sowie im Hinblick auf verschiedene Bereiche zu untersuchen und unter dem Gesichtspunkt ihrer jeweiligen Wirksamkeit und von *best practice* zu beurteilen und zu vergleichen (vgl. *Entzinger/Biezeveld* 2003; *MIPEX* 2007). In dieser Hinsicht existieren allerdings verschiedene *Probleme und Kontroversen*, die nicht zuletzt menschenrechtliche Gesichtspunkte betreffen. Diese beziehen sich zunächst auf das Was und Wie der *Integrationsmessung*. Im Hinblick auf die Frage, *wie* gemessen wird, müssen zunächst Indikatoren entwickelt werden, die als Maßstab der vergleichenden Beurteilung Verwendung finden können (vgl. *Beauftragte* 2009). In dieser Hinsicht besteht auch die Schwierigkeit festzustellen, welche Aussagekraft bestimmte Integrationsindikatoren haben. So kann eine unbefriedigende Integration von Zuwanderern in den Arbeitsmarkt „Zeichen von Diskriminierung, Zeichen von schlechter Integrationspolitik, Zeichen unzureichender Qualifizierung der Zuwanderer für den jeweiligen Arbeitsmarkt oder auch Zeichen einer schlechten gesamtwirtschaftlichen Lage sein (...)“ (*Michalowski* 2007, S. 54). Im Hinblick auf die Frage, *was* gemessen wird, können die Messungen je nach dem zugrunde liegenden Integrationsverständnis und der damit einhergehenden Interpretation des Förderns und Forderns auf die Beurteilung entweder der Wirksamkeit der rechtlichen und politischen Maßnahmen zur Integrationsförderung oder des Standes der von den Migranten zu erbringenden Integrationsleistungen

gerichtet sein. Während die erste der beiden Orientierungen für die *MIPEX*-Untersuchung (2007) charakteristisch ist, sind Elemente der zweiten Orientierung in dem Nationalen Integrationsplan und Ersten Integrationsindikatorenbericht enthalten (vgl. *Hamburger* 2009; *Bundesregierung* 2007; *Beauftragte* 2009). Unter menschenrechtlichen Gesichtspunkten sollten Verfahren des *Monitoring* vor allem von staatlicher Seite mit Vorsicht und Sensibilität praktiziert werden. Die Privatsphäre der Individuen sollte respektiert, die Bevölkerung über Sinn und Zweck der Datenerhebung aufgeklärt und schließlich Sensibilität dafür entwickelt werden, dass die erhobenen Daten für die betroffenen Individuen mit stigmatisierenden Folgen verbunden sein können (vgl. *Schulte/Treichler* 2010, S. 109).

3.3 Aufenthaltsstatus und Nachzug von Familienangehörigen

Für den Verlauf von Integrationsprozessen im Bereich des Aufenthalts und des Nachzugs von Familienangehörigen ist die Frage von zentraler Bedeutung, in welchem Ausmaß dem Prozess und Tatbestand der Einwanderung in rechtlicher Hinsicht Rechnung getragen wird und inwieweit Fortschritte auf dem „Weg zur Rechtsgleichheit“ (*Barwig/Davy* 2004) erzielt werden. Auch in der neueren Integrationspolitik ist dies bisher nur in einer widersprüchlichen Weise erfolgt. Ein erheblicher Teil der in der Bundesrepublik lebenden Immigranten befindet sich (weiterhin) im Ausländerstatus. Grundsätzlich ist für diesen Status ein Nebeneinander von gleicher und ungleicher Freiheit kennzeichnend (vgl. *Rittstieg* 2003; *Dienelt* 2010). Als Inländer mit fremder Staatsangehörigkeit verfügen die Einwanderer einerseits über gleiche Rechte, zu denen auf verfassungsrechtlicher Ebene insbesondere das Prinzip der Menschenwürde, die Menschenrechte und Ansprüche auf wirksamen Rechtsschutz gehören. Andererseits verfügen sie als Ausländer nicht über die Bürgerrechte und unterliegen zudem ausländerrechtlichen Sondernormen, die staatlichen Institutionen erweiterte, allerdings nach verschiedenen ausländerrechtlichen Gesichtspunkten differenzierte Eingriffsmöglichkeiten in zentrale Lebensbereiche der Betroffenen gestatten (vgl. *Davy/Çinar* 2001, 335ff.). Dieser Sachverhalt gilt völker- und verfassungsrechtlich zwar grundsätzlich als zulässig und als mit dem Gleichheitssatz vereinbar. Allerdings wird er mit dauerhafter Niederlassung von Ausländern im Inland zunehmend problematisch. Die Bezeichnung und Institutionalisierung der Eingewanderten als Ausländer gerät nämlich in „Widerspruch zur gesellschaftlichen Situation der Inländer ohne deutsche Staatsangehörigkeit“: „Für diese Inländer bedeutet der Ausländerstatus Ausgrenzung und Diskriminierung, so dass die rechtsstaatliche Grundfrage der Gleichbehandlung aufgeworfen ist.“ (*Rittstieg* 2003, S. XI f.)

Im Rahmen der neueren integrationspolitischen Maßnahmen wurde dem rechtsstaatlichen Grundsatz, nach dem sich der Aufenthaltsstatus mit fortschreitender Dauer des legalen Aufenthaltes im Inland zunehmend verfestigt, einerseits Rechnung getragen (vgl. *Rittstieg* 2003, S. XVIII; *Dienelt* 2010, S. 22f.). So vermittelt der neue eingeführte Aufenthaltstitel der Niederlassungserlaubnis (bzw. die Erlaubnis zum Daueraufenthalt-EG) für die Betroffenen einen erhöhten Schutz gegenüber Ausweisungen und damit eine größere Aufenthaltssicherheit. Auf den Erhalt dieses Titels besteht ein Rechtsanspruch, allerdings nur, sofern neben dem mehrjährigen legalen Aufenthalt zusätzliche Voraussetzungen erfüllt werden. Trotz dieser Möglichkeit bleibt aber der ausländerrechtliche ‚Ernstfall‘, nämlich die Möglichkeit des Staates zur (Ist-, Regel- oder Ermessens-) *Ausweisung* von Ausländern, grundsätzlich möglich (vgl. *Davy* 2004a, 91; §§ 50ff. AufenthG). Die Tatbestände, die dazu führen (können)

nen), wurden, insbesondere unter Berufung auf Gesichtspunkte der inneren Sicherheit und des Kampfes gegen den internationalen Terrorismus, noch verschärft (vgl. *Weißflog* 2005, S. 308ff.). Zudem wurden die Voraussetzungen für eine Verfestigung des Aufenthalts und für die Einbürgerung erhöht (vgl. *Weißflog* 2005, S. 314ff.). Gravierend ist in dieser Hinsicht, dass selbst Kinder und Jugendliche mit nicht-deutscher Staatsangehörigkeit, die im Inland geboren und aufgewachsen sind, grundsätzlich, wenn auch nur unter erschwerten Bedingungen und in besonderen Fällen, der Möglichkeit einer Ausweisung ausgesetzt sind. Insofern ist das Versprechen auf Aufenthaltssicherheit grundsätzlich „nicht verlässlich“ (*Davy* 2007) und Unsicherheit bleibt institutionalisiert (vgl. *Melotti* 2004, S. 28ff.).

Weiterhin wurden die Regelungen zum Ehegattennachzug im Rahmen des Richtlinienumsetzungsgesetzes von 2007, durch die das Aufenthaltsgesetz von 2005 novelliert wurde, „nachhaltig verschärft“ (*Dienelt* 2010, S. XVIII). So wird der Familiennachzug nach § 27 Abs. 1a Nr. 1 AufenthG nicht zugelassen, wenn feststeht, dass die Ehe oder das Verwandtschaftsverhältnis nur zu dem Zweck geschlossen wurde, dem nachziehenden Partner die Einreise nach und den Aufenthalt in Deutschland zu ermöglichen. Dies gilt nach Absatz 1a Nr. 2 AufenthG auch, wenn tatsächliche Anhaltspunkte die Annahme begründen, dass einer der Ehegatten zur Eingehung der Ehe genötigt wurde. Diese Regelungen sollen nach der offiziellen Begründung dazu beitragen, Schein- und Zwangsehen zu bekämpfen. Damit ist allerdings die Gefahr verbunden, „dass die Ausländerbehörden in jedem Einzelfall prüfen, ob eine *Scheinehe*, eine *Scheinpartnerschaft* oder *Zwangsehe* vorliegt und dabei die verfassungs- und gemeinschaftsrechtlichen Grenzen überschreiten.“ (*Dienelt* 2010, S. XIX; Hervorhebungen im Original) Eine weitere Verschärfung im Bereich des Ehegattennachzugs besteht darin, dass dieser nunmehr grundsätzlich voraussetzt, dass beide Ehegatten das 18. Lebensjahr vollendet haben und der nachziehende Ehegatte sich zumindest auf einfache Art in deutscher Sprache verständigen kann (§ 30 Abs. 2 Nr. 1 und 2 AufenthG). Auch gegenüber dieser Regelung, die nach der offiziellen Begründung darauf abzielt, die Integration der betroffenen Personen durch Vermittlung von Kenntnissen der deutschen Sprache zu fördern, bestehen verfassungs- bzw. gemeinschaftsrechtliche Bedenken. Diese beziehen sich insbesondere auf die Frage, ob dabei die Zweck-Mittel-Relation, also der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, gewahrt wird, da der Nichtnachweis von deutschen Sprachkenntnissen faktisch zu einem längeren oder dauerhaften Nachzugsverbot führt (vgl. *Dienelt* 2010, S. XX).

Zu Maßnahmen, die einer Verbesserung der Chancen im Bereich der Aufenthaltsintegration beitragen können, gehören eine konsequente Orientierung am rechtsstaatlichen Prinzip der Verhältnismäßigkeit bei Ausweisungsfällen, ein Verzicht auf die Möglichkeit zur Ausweisung von inländischen Kindern und Jugendlichen mit ausländischer Staatsangehörigkeit, Altfallregelungen für langjährig geduldete Migranten, eine konsequente Trennung zwischen dem Straf- und dem Migrationsrecht (vgl. *Baumann* 2009, S. 4), ein Verzicht auf die Steuerung von Integration mit Hilfe des Nachweises von Deutschkenntnissen schon vor Einreise und eine konsequente Erweiterung der Möglichkeiten zum Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit.

3.4 Politische Partizipation und Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit

Zu den für Integrationsprozesse zentralen Bereichen gehört auch die politische Partizipation. Diese umfasst im Allgemeinen alle freiwilligen Aktivitäten von Personen und Gruppen, die das Ziel verfolgen, direkt oder indirekt politische Entscheidungsprozesse auf den verschiedenen Ebenen des politischen Systems zu beeinflussen. In dieser Hinsicht besteht wiederum ein enger Zusammenhang mit der politischen Herrschaftsform der Demokratie. Für diese ist das Prinzip der Freiheit als Autonomie, also der politischen Selbstbestimmung, kennzeichnend (vgl. *Bobbio* 1999, S. 40ff.). Dies kommt in dem Grundsatz der Volkssouveränität, nach dem alle staatliche Gewalt auf den Willen des Volkes zurückgeführt wird, sowie dem Prinzip der Partizipation zum Ausdruck. Integraler Bestandteil dieser „Freiheit im Staat“ (*Bobbio*) ist die politische Gleichheit bzw. das Versprechen auf gleiche politische Freiheit, also das gleiche Recht, auf den politischen Willensbildungsprozess einwirken zu können. Dieser *status activus* ist vom Anspruch der Demokratie her inklusiv orientiert. Der demokratischen Idee und dem damit einhergehenden politischen Freiheitsgedanken entspricht es somit, „eine Kongruenz zwischen den Inhabern demokratischer politischer Rechte und den dauerhaft einer bestimmten staatlichen Herrschaft Unterworfenen herzustellen.“ (*Bundesverfassungsgericht* 2007, S. 79) So verstanden verweist die Demokratie als Prinzip und als Prozess auf die Notwendigkeit und Möglichkeit, auch die länger im Inland lebenden Migranten in die demokratischen Teilhaberechte einzubeziehen und damit sowohl deren Freiheit und Integration als auch die der Gesellschaft insgesamt zu fördern (vgl. *Denninger* 1990, S. 54ff.).

Im Rahmen der neueren Integrationspolitik sind verschiedene Maßnahmen ergriffen worden, die den Bereich der politischen Partizipation von Migranten betreffen (vgl. *Beauftragte* 2010, S. 20f und 179ff.). Neu ist in diesem Zusammenhang z.B. die Beteiligung von Migranten an der Erarbeitung und Umsetzung von Konzepten und Maßnahmen im Bereich der Integrationspolitik, vor allem bei den Integrationsgipfeln, der Deutschen Islam Konferenz, der Konzipierung und Umsetzung des Nationalen Integrationsplans und der Durchführung von Integrationsfördermaßnahmen. Von offizieller Seite werden diese Faktoren vor allem als Form der Partizipation und des Dialogs, der nicht *über-*, sondern *miteinander* geführt wird, sowie der Anerkennung der Zugehörigkeit wie auch der Leistungen der Migranten verstanden. Darüber hinaus wurden verschiedene Maßnahmen eingeleitet, die das bürgerschaftliche Engagement von Angehörigen dieser Bevölkerungsgruppe wie auch deren Selbstorganisationen fördern sollen. Beide Elemente, nämlich Dialoge wie auch zivilgesellschaftliches Engagement stellen grundsätzlich wichtige Elemente demokratischer Beteiligung wie auch der Demokratisierung dar (vgl. *Schulte* 2009, S. 72ff.). Insofern können die genannten Maßnahmen dazu beitragen, die bisher für Migranten in dieser Hinsicht bestehenden Hindernisse zu verringern. Allerdings können und sollten sie nicht als Ersatz für das oder als Alternative zu dem fungieren, was das Wesen und den Kern demokratischer politischer Partizipation ausmacht. *Conditio sine qua non* ist in dieser Hinsicht die gleiche politische Freiheit und das damit verbundene Recht jedes Menschen, „aktiv – in direkter oder indirekter Form – an der politischen Willensbildung seines Landes teilzunehmen und politische Entscheidungen zu beeinflussen und zu kontrollieren“ (Art. 21 Abs. 1 AEMR).

Unter diesem Gesichtspunkt ist die Integration durch demokratische Partizipation in der Bundesrepublik bis heute nur unvollständig erfolgt. Sofern und solange die Migranten

nämlich im rechtlichen Sinne Ausländer sind, unterliegen sie auch im Bereich der politischen Partizipation besonderen Bedingungen und Bestimmungen. Die diesbezüglichen Restriktionen nehmen in dem Maße zu, wie sich diese Beteiligung staatlichen Entscheidungsprozessen nähert. Ausländern ist vor allem das aktive und passive Wahlrecht vorzuenthalten. Damit haben Migranten als im Inland lebende ‚Ausländer‘ grundsätzlich keinen Anteil an der deutschen Staatsgewalt. Dieser rechtlichen Ungleichbehandlung zwischen Staatsfremden und Staatsangehörigen liegt die Unterscheidung von Menschen- und Bürgerrechten zugrunde. Diese gilt zwar völker- und verfassungsrechtlich grundsätzlich als zulässig und wird insofern nicht *per se* als eine diskriminierende Differenzierung angesehen. Unter den Bedingungen der Einwanderungsgesellschaft impliziert dies aber den politischen Ausschluss und die politische Entmündigung des ausländischen Teils der einheimischen Bevölkerung, der von Einwanderern abstammt, und damit eine Kluft zwischen Staatsvolk und Bevölkerung (vgl. Bauböck 1997, S. 185f.; Davy 2001d, S. 982f.). Dies wird nicht zu Unrecht als „exklusive Demokratie“ und als „Zweiklassengesellschaft beim Wahlrecht“ bezeichnet (Hanschmann 2009, S. 165) und kann unter demokratietheoretischen Gesichtspunkten als eine besondere Ausprägung von „Strukturdefekten“ bzw. „nicht eingehaltenen Versprechen“ der Demokratie interpretiert werden (Fraenkel 1991, S. 68ff.; Bobbio 1988, S. 11ff.).

Diese Problematik kann und sollte vor allem in zwei Bereichen in menschen- und bürgerrechtlich adäquaterer Weise verändert werden. Dazu gehört zum einen die Einführung bzw. Erweiterung des *Kommunalwahlrechts für inländische ‚Ausländer‘*. Bisher ist dies in der Bundesrepublik aufgrund europarechtlicher Vorgaben und auf der Basis von Art. 28 Abs. 1 Satz 3 GG nur für Unionsbürger, nicht aber für Drittstaatsangehörige erfolgt. Diese Ungleichbehandlung von EU-Angehörigen und Drittstaatsangehörigen beinhaltet einen Ausschluss der letzteren von dem zentralen politischen Teilhaberecht (vgl. Bauböck 1997, S. 183; Davy 2001c, S. 173). Menschenrechtlich angemessener und verfassungsrechtlich möglich wäre in dieser Hinsicht eine Gleichbehandlung, die als Kriterium für unterschiedliche Partizipationsrechte nicht so sehr auf die deutsche Staatsangehörigkeit bzw. die eines anderen EU-Mitgliedsstaates, sondern vielmehr auf die Dauer der Niederlassung der Betroffenen im Inland abstellt (vgl. ECRI 2009, S. 13f.). Dafür sprechen zudem gesellschaftspolitische Sachverhalte, insbesondere die Entwicklung neuer Formen transnationaler Zugehörigkeit und die von der EU thematisierte Annäherung der Rechtsposition von Drittstaatsangehörigen an die der Unionsbürger. Zudem würde so verdeutlicht, „dass zwischen dem Innehaben einer bestimmten Staatsangehörigkeit und der Einräumung staatsbürgerlicher Rechte kein zwingender konzeptioneller, begrifflicher oder rechtlicher Zusammenhang besteht“ (Hanschmann 2009, S. 168; vgl. auch Sieveking 2008).

Allerdings würde auch damit die Beschränkung der gleichen politischen Freiheit auf die kommunale Ebene nicht aufgehoben. Von daher sind *Erleichterungen des Erwerbs der Staatsangehörigkeit* zusätzlich von Bedeutung. Damit würde den Immigranten nicht nur ein sicherer Aufenthaltsstatus, sondern auch eine völlige Gleichstellung im rechtlich-politischen Bereich, also auch unter Gesichtspunkten der politischen Partizipation, vermittelt (vgl. Davy 2004a; *Unabhängige Kommission „Zuwanderung“* 2001, S. 14). Auch diesem Gesichtspunkt wurde im Rahmen der neueren Integrationspolitik bislang nur in beschränkter und widersprüchlicher Weise Rechnung getragen.

Die in dieser Hinsicht wichtigsten Änderungen sind durch die am 1. Januar 2000 in Kraft getretene Reform des Staatsangehörigkeitsrechts erfolgt. Mit der Novellierung des Reichs- und Staatsangehörigkeitsgesetz vom 22. Juli 1913 durch das Staatsangehörig-

keitsgesetz (StAG) wurden zusätzlich zu dem weiterhin geltenden Abstammungsprinzip erstmals Elemente des Territorialprinzips beim Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit qua Geburt eingeführt (§ 4 Abs. 3 S. 1 StAG). Zudem wurden die Zeiten deutlich verkürzt, die als Voraussetzung für die Einbürgerung erfüllt sein müssen (§ 10 StAG). Beide Maßnahmen stellen wichtige Fortschritte und eine Form der Anerkennung der stattgefundenen Einwanderung und der Zugehörigkeit der betroffenen Einwanderer dar. Allerdings enthält auch diese Reform Elemente, die den *exklusiven* Charakter der deutschen Staatsangehörigkeit betonen. Dazu gehören insbesondere die folgenden (vgl. Davy 2004a, S. 92ff.):

- Bei der Einbürgerung bleibt die Hinnahme von Mehrstaatigkeit weiterhin eine Ausnahme.
- Nach dem in § 29 StAG verankerten *Optionsprinzip* sind die Migranten, die aufgrund der Geburt im Inland die deutsche und der nicht-deutschen ihrer Eltern eine zweite Staatsangehörigkeit erworben haben, gezwungen, sich bei Erreichen der Volljährigkeit für eine der beiden zu entscheiden. Spätestens bis zur Vollendung des 21. Lebensjahres müssen sie den Antrag auf Beibehaltung der deutschen Staatsbürgerschaft stellen. Weisen sie danach nicht spätestens bis zu ihrem 23. Geburtstag nach, dass sie die elterliche Staatsangehörigkeit aufgegeben haben, so verlieren sie die deutsche wieder.
- Die Regelungen zur Anspruchseinbürgerung gehen mit erhöhten Anforderungen an die sog. Integrationsbereitschaft und -fähigkeit der Einbürgerungswilligen, insbesondere im Bereich der Sprachkenntnisse, der Kenntnisse der Rechts- und Gesellschaftsordnung sowie der Verfassungstreue einher (§§ 10ff StAG).
- Die Bestimmungen enthalten erhebliche Spielräume, die den Behörden in den einzelnen Bundesländern sowohl großzügige als auch restriktive (Überprüfungs-)Praktiken erlauben (vgl. Thränhardt 2008).
- Weitere Erschwernisse resultieren aus den Tests, die seit September 2008 als Voraussetzung für die Einbürgerung erfolgreich bestanden werden müssen (vgl. Dienelt 2010, S. XXXVIff.; ECRI 2009, S. 48f.).

Sowohl menschenrechtliche als auch integrationspolitische Gesichtspunkte sprechen für konsequente *Erleichterungen bei dem Erwerb der Staatsangehörigkeit*. Beitragen können dazu insbesondere die Erweiterung der Möglichkeit, beim Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit die bisherige Staatsbürgerschaft beizubehalten, sowie eine liberalere Anwendung der Einbürgerungskriterien (vgl. Davy 2004a, S. 93ff.; *Unabhängige Kommission „Zuwanderung“* 2001, S. 245ff.; ECRI 2009, S. 14f.). Besonders dringlich ist der Handlungsbedarf im Hinblick auf das Optionsprinzip, da diese Regelung mit vielfältigen verfassungs- und verfahrensrechtlichen, pragmatischen und integrationspolitischen Problemen verbunden ist (vgl. *Beauftragte* 2010, S. 283ff.; SVR 2010, S. 25; Thränhardt 2008, S. 41f.; Schulte/Treichler 2010, S. 98f.).

3.5 Soziale Teilhabe und Schutz vor Diskriminierung

Für die Lebenssituation und -chancen der Immigranten und für Prozesse und Politiken der Integration sind soziale Teilhabe und Schutz vor Diskriminierung von zentraler Bedeutung. In dieser Hinsicht beanspruchen die *sozialen Menschenrechte* besondere Geltung. In deren Zentrum stehen die Rechte auf soziale Sicherheit, Bildung, Arbeit und Gesund-

heit (vgl. Art. 22ff. AEMR). Unter diesem Gesichtspunkt beinhaltet Freiheit positiv die Fähigkeit, über die von den Freiheitsrechten eingeräumten formalen Möglichkeiten auch real verfügen und diese konkretisieren zu können. Diesem Freiheitsverständnis entspricht der Grundsatz der sozialen Gleichheit. Danach wird den Menschen in gleicher Weise nicht nur die negative und politische, sondern auch die positive Freiheit zuerkannt (vgl. Bobbio 1998, S. 68f und 1999, S. 445ff.). Einen integralen Bestandteil und Ausdruck dieser Perspektive stellt der *Sozialstaatsgrundsatz* dar. Dieser Grundsatz ist darauf gerichtet, „sich nicht mit einer formalen Gleichstellung der Betroffenen zu begnügen, sondern die jeweilige soziale Wirklichkeit zu berücksichtigen, sodass eine Gleichstellung in den materiellen Auswirkungen des Rechts erzielt wird“ (Stein/Frank 2004, S. 169). Dementsprechend wird von einer „Freiheit durch oder mit Hilfe des Staates“ gesprochen (Bobbio 1998, S.16). Ergänzt wird dies durch Rechte zur kollektiven Selbsthilfe, insbesondere in der Form der Koalitionsfreiheit, der Tarifautonomie und der Arbeitskampffreiheit. Diese sozialstaatliche Verpflichtung gilt in der Bundesrepublik grundsätzlich, allerdings mit Einschränkungen und Ausnahmen, unabhängig von der Nationalität, also auch gegenüber den im Inland lebenden Ausländern (vgl. Davy 2004a, S. 90f.; Dienelt 2010, S. XLII). Von daher wird die Inklusion der Immigranten in den Sozialstaat und das soziale Sicherungssystem nicht zu Unrecht zu den positiven Seiten des für die Bundesrepublik charakteristischen Integrationsmodells gezählt.

In der gesellschaftlichen Wirklichkeit ist die soziale Lage der Mehrheit der Migranten im Vergleich mit der der einheimischen Bevölkerung trotz Verbesserungen, die im Verlauf der Niederlassungsprozesse erfolgt sind, immer noch durch erhebliche *Ungleichheiten, Benachteiligungen und beeinträchtigte Lebenschancen* gekennzeichnet. Dies gilt vor allem für den Arbeitsmarkt und das Bildungssystem (vgl. Beauftragte 2010, S. 58ff. und S. 93ff.). Vor diesem Hintergrund wird zutreffend von „struktureller Desintegration“ oder „unvollständiger“ bzw. „partieller Integration“ gesprochen (Schäfers 2002, S. 252ff.; Geißler 2006, S. 241ff.).¹³ Zur Verminderung dieser Problemlage wurden in der neueren Integrationspolitik *Maßnahmen zur Förderung der allgemeinen, sprachlichen und beruflichen Qualifikation* ergriffen, zu denen die erstmals in das Aufenthaltsrecht aufgenommen besonderen Integrationsmaßnahmen gehören.¹⁴ Danach wird die Integration durch Einrichtung von *Integrationskursen* gefördert, die vor allem der Vermittlung ausreichender Kenntnisse der deutschen Sprache in Wort und Schrift dienen (§ 43 AufenthG; vgl. Dienelt 2010, S. XXVIIIff.). Ausländische Neuzuwanderer aus Drittstaaten, deren Aufenthalt auf Dauer angelegt ist, haben danach einen Anspruch auf Teilnahme an einem derartigen Kurs. Dieser umfasst einen Deutsch- und einen Orientierungskurs. Die Koordination und Durchführung der Kurse obliegt dem Bundesamt für Migration und Flüchtlinge.

Erforderlich und sinnvoll sind derartige Maßnahmen, weil ‚Sprache‘ – im Sinne der Fähigkeit, sich in der Verkehrssprache der Einwanderungsgesellschaft, also in der deutschen Sprache, mündlich und schriftlich angemessen ausdrücken und kommunizieren zu können – als ein wichtiger „Schlüssel zur Integration“, d.h. zur gesellschaftlichen, politischen und kulturellen Teilhabe, eingeschätzt wird (Friedrich-Ebert-Stiftung 2010; vgl. auch SVR 2010, S. 137ff.). Allerdings enthalten die bisherigen Vorkehrungen auch problematische Elemente. Zum einen besteht in der staatlichen Integrationspolitik die Tendenz, den komplexen Charakter von Integrationsprozessen auf den Faktor ‚Sprache‘ zu verengen und diesen wiederum auf ‚Deutschlernen‘ zu verkürzen – ohne das Verhältnis zu der in der gesellschaftlichen Wirklichkeit bestehenden Sprachenvielfalt näher zu bestimmen. Zudem weisen die Kurse bürokratische und paternalistische Elemente auf (vgl. Groß 2006, S. 11) und sind bis-

her mit einem Gefälle zwischen Anspruch und Wirklichkeit verbunden gewesen (vgl. *Michalowski* 2007, S. 45ff.). Fraglich ist auch, ob das Angebot an Kursen vom Umfang her ausreicht, um der von Seiten der Immigranten bestehenden Nachfrage gerecht zu werden. Schließlich geht die Maßnahme mit Tendenzen einher, den Nachweis von Deutschkenntnissen für zuwanderungs- und aufenthaltsrechtliche Regulierungen zu instrumentalisieren.

Soziale Ungleichheiten, die bei Integrationsprozessen existieren, sind nun allerdings nicht allein durch ‚Defizite‘ der Betroffenen, sondern auch durch Formen und Mechanismen der *Diskriminierung* verursacht (vgl. *Schulte/Treichler* 2010, S. 112ff.). Dabei geht es um Ungleichbehandlungen, die sachlich nicht begründet sind sowie Gleichheits- und Gleichbehandlungsgrundsätzen widersprechen und eine Benachteiligung zum Ziel oder zur Folge haben. Nach Art. 2 Abs. 1 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte (AEMR) gilt dies für Unterscheidungen, die an die Merkmale „Rasse, Farbe, Geschlecht, Sprache, Religion, politischer und sonstiger Überzeugung, nationaler oder sozialer Herkunft, nach Eigentum, Geburt oder sonstigen Umständen“ anknüpfen, nach neueren menschenrechtlichen Normen darüber hinaus auch für weitere Merkmale, wie z.B. sexuelle Orientierung, Behinderung oder Alter. Grundsätzlich werden Formen und Mechanismen der Diskriminierung durch Machtungleichheiten zwischen deren Urheber und Objekt ermöglicht.

Als Angehörige von Bevölkerungsgruppen, die sich in einer unter quantitativen und/oder qualitativen Gesichtspunkten sozial schwächeren Position befinden und zudem von der ‚Normal-‘ oder Mehrheitsbevölkerung unter biologischen und/oder soziokulturellen Gesichtspunkten unterscheiden, sind Migranten von Diskriminierungen in besonderer Weise betroffen. Diese gehen zum einen vom *Staat* aus und erfolgen hier durch rechtliche Normen, im Rahmen des Umgangs mit Institutionen und Behörden sowie des übermäßigen Einsatzes von Polizeigewalt (vgl. *Baumann* 2004, S. 326) oder im Bereich des Bildungswesens durch Mechanismen, die eine ungleiche Verteilung von Schulerfolg entlang ethnischer Unterscheidungen produzieren (vgl. *Gomolla/Radtke* 2009). Dabei kann zwischen zwei Hauptformen unterschieden werden. Zum einen geht es um Benachteiligungen, die von Personen oder Gruppen ausgehen, die über gesellschaftliche Macht verfügen, z.B. aufgrund der Verfügung über und des öffentlichen Angebots bzw. des Verkaufs von Waren, Dienstleistungen, Wohnungen und Beschäftigungsmöglichkeiten. Eine zweite Ausprägung stellen fremdenfeindlich, rechtsextremistisch und rassistisch orientierte Propaganda, Aktivitäten und Gewaltanschläge dar.¹⁵

Diskriminierungen stellen grundlegende gesellschaftspolitische Zielsetzungen und Optionen (Gleichheit, Integration, Nutzung menschlicher Ressourcen, Zivilisation, Toleranz, Diversity) in Frage, sie beinhalten aber vor allem eine *Verletzung von Menschenrechten*. Eine menschenrechtsbasierte und auf gleiche soziale Teilhabe zielende Integrationspolitik muss von daher einen umfassenden und wirksamen Schutz vor Diskriminierung gewährleisten (vgl. *Mahlmann* 2007, S. 41f.). Dementsprechend werden die Staaten in Art. 2 Abs. 1 der Antirassismuskonvention verpflichtet, Diskriminierung „mit allen geeigneten Mitteln“ zu bekämpfen. Ähnliche Verpflichtungen ergeben sich von der europäischen Ebene her, vor allem durch Artikel 13, der 1997 neu in den EG-Vertrag in der Fassung von Amsterdam aufgenommen wurde, und verschiedene Antidiskriminierungs- bzw. Gleichbehandlungsmaßnahmen.¹⁶

Das am 18. August 2006 in Kraft getretene *Allgemeine Gleichbehandlungsgesetz (AGG)* (BGBl. I S. 1897), orientiert sich in zentralen Punkten an den europäischen Vorgaben und verfolgt in dieser Hinsicht einen vergleichsweise umfassenden Ansatz, der bis dahin bestehende Lücken in verschiedener Hinsicht schließt. Berücksichtigt werden in

dem Gesetz verschiedene ‚verpönte‘ Merkmale der Diskriminierung (§ 1 AGG), die Bereiche Beschäftigung und Beruf sowie Zugang zu öffentlich angebotenen Gütern und Dienstleistungen, verschiedene Formen von Diskriminierung (§§ 3 und 16 AGG), bestimmte Ausnahmen vom Diskriminierungsverbot (§§ 8 ff AGG), Verfahren des Rechtsschutzes und einer günstigeren Beweislastregelung (§ 13 ff, 21 f AGG), Möglichkeiten für die Mitwirkung von Verbänden (§ 23 AGG) und schließlich Ansprüche auf Entschädigung und Schadensersatz sowie auf Beseitigung und Unterlassung (§§ 21 AGG). Zudem sollen gesellschaftliche Akteure in Maßnahmen zum Schutz vor Diskriminierung einbezogen werden (§ 17 AGG). Schließlich sieht das Gesetz die Einrichtung einer Antidiskriminierungsstelle des Bundes beim Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend vor (Abschnitt 6 AGG). Unter diesen Gesichtspunkten ist das AGG grundsätzlich positiv, nämlich als ein deutlicher Fortschritt gegenüber den bisherigen bruchstückhaften Ansätzen und als ein wichtiger Beitrag zur Sicherung von Freiheit gegenüber gesellschaftlicher Macht zu werten.

Allerdings weist das Gesetz im Hinblick auf das Ziel eines wirksamen Schutzes vor Diskriminierung verschiedene Probleme, Defizite und Mängel auf (vgl. *ECRI* 2009, S. 8f.; *Nickel* 2009; *Dern* 2007). Diese betreffen insbesondere die Regelungen zum Wohnungsmarkt (§ 19 AGG) und zum Kündigungsschutz (§ 2 Abs. 4 AGG), die restriktiven Möglichkeiten der individuellen Rechtsverfolgung und der Beweislastregelung (§ 22 AGG), die weite Fassung der Ausnahmen vom Verbot der Diskriminierung aufgrund der Religion oder Weltanschauung für Religionsgemeinschaften, die Beschränkungen bei der Einbeziehung der Antidiskriminierungsverbände und die unzureichende Ausgestaltung der Antidiskriminierungsstelle des Bundes. Von daher wird nicht zu Unrecht bezweifelt, dass mit dem AGG „eine neue Kultur der Antidiskriminierung“ begonnen hat (*Dern* 2007, S. 79).

Um im menschenrechtlichen Sinne „eine Kultur der Gleichbehandlung und der Chancengleichheit zu fördern“ (*Sachverständigenrat* 2004, S. 388), sollten die bisherigen Maßnahmen weiterentwickelt werden. Im Bereich rechtlicher Normen bezieht sich dieses Erfordernis zunächst auf die als defizitär aufgeführten Bestimmungen innerhalb des AGG, zusätzlich aber auch auf weitere Rechtsbereiche. So sind neben den genannten Änderungen im Bereich des Staatsangehörigkeitsrechts Normvereinigungen erforderlich, d.h. Überprüfungen und gegebenenfalls Änderungen all derjenigen rechtlichen Normen, in denen Ungleichbehandlungen von ‚Ausländern‘ insbesondere beim Zugang zum Arbeitsmarkt, zu Beruf und Ausbildung und zu Sozialleistungen festgeschrieben und sachlich nicht (mehr) gerechtfertigt sind (vgl. *Sachverständigenrat* 2004, S. 385; *Rausch* 2006; *Behlert* 2002, S. 330). In institutioneller Hinsicht sollten die Aufgaben der Antidiskriminierungsstelle des Bundes erweitert, deren Unabhängigkeit und Ausstattung gewährleistet und eine Vernetzung mit anderen Einrichtungen gefördert werden (vgl. *ECRI* 2009, S. 22). Um den Schutz von Migranten vor Diskriminierungen durch Verwaltungshandeln, vor allem im Bereich der Sicherheitsbehörden, wirksamer zu machen, sollten diesbezügliche statistische Daten umfassender und präziser erhoben, die Bindung der Verwaltung an Recht und Gesetz wirksamer durchgesetzt, unabhängige Kontrollgremien eingerichtet, Übergriffe konsequenter unterbunden und systematisch Aus- und Fortbildungs- sowie Schulungs- und Trainingsmaßnahmen des Personals durchgeführt werden (vgl. *Baumann* 2004, S. 327ff.; *ECRI* 2009, S. 10ff.). Schließlich sollten positive Maßnahmen durchgeführt und damit die Teilhabe von entsprechend qualifizierten Migranten in der Arbeitswelt und in den Institutionen, z.B. im öffentlichen Dienst, bei der Polizei,

im Schulsystem und in den Medien gefördert werden (vgl. *Sachverständigenrat* 2004, S. 388f.). Zu einem Abbau von institutioneller Diskriminierung im schulischen Bildungssystem können Maßnahmen beitragen, die an der Institution selbst ansetzen, z.B. in Form von Strukturanpassungen des Bildungsangebots an eine auf Dauer durch Migration veränderte Schülerpopulation und durch eine systematische Überprüfung und Bewertung der Wirkungsweisen von schulischen Lehr- und Lernprozessen (vgl. *Gomolla/Radtke* 2009).

Übergriffe auf das Leben, die körperliche Unversehrtheit und die Freiheit von *Angehörigen der Einwanderungsminderheiten* gibt es nicht nur von Seiten der Mehrheitsgesellschaft, sondern auch von Angehörigen dieser Bevölkerungsgruppe selbst. Dazu gehören insbesondere Fälle, bei denen von (in der Regel männlichen) Immigranten unter Berufung auf (vermeintliche oder tatsächliche) kulturelle und religiöse Traditionen *Gewalt im familiären oder häuslichen Bereich*, insbesondere gegenüber Mädchen und Frauen, ausgeübt wird – in extremer Weise in Form von ‚Ehrenmorden‘, ‚Zwangsverheiratungen‘ oder Genitalverstümmelungen (vgl. *SVR* 2010, S. 219f.; *Beauftragte* 2010, S. 244ff.). In dieser Hinsicht besteht im wissenschaftlichen und politischen Bereich weitgehende Übereinstimmung, dass diese Übergriffe eine Verletzung von Menschenrechten beinhalten. Umstritten sind allerdings deren quantitative Dimensionen sowie die Frage, wie damit angemessen umgegangen werden soll. Beitragen können dazu die Zuordnung von Zwangsheiraten, Ehrenmorden und Genitalverstümmelungen zu Straftatbeständen, Maßnahmen des Schutzes, der Hilfe und der Betreuung einschließlich aufenthaltsrechtlicher Garantien für die betroffenen Opfer sowie Berichterstattungen, die über die jeweiligen Vorfälle unter Verzicht auf pauschale Zuschreibungen und auf der Basis genauer Daten sachlich informieren, also diese weder skandalisieren noch bagatellisieren (vgl. *Weltkommission* 2005, S. 51f.).

3.6 Kulturelle Entfaltung und Teilhabe

Bei der Eingliederung von Immigranten spielen nicht nur strukturelle, sondern auch kulturelle Dimensionen eine erhebliche Rolle. Eine besondere Herausforderung resultiert in diesem Zusammenhang daraus, dass sich innerhalb der Einwanderungsgesellschaft der Bundesrepublik Tendenzen einer Pluralisierung der Kultur bzw. der Multikulturalität und Multi-Ethnizität entwickelt haben, was vor allem für die städtischen Ballungszentren gilt (vgl. *Schulte* 2000, S. 199ff.).

Maßgebend für die integrationspolitische Bewältigung der damit einhergehenden Herausforderungen sind die *kulturellen Grundrechte* (vgl. *Bielefeldt* 2007, S. 25ff.; *Oberndörfer* 2004, S. 21ff.). Diese basieren auf dem Grundsatz der Menschenwürde und dem gleichen Recht auf freie Entfaltung der Persönlichkeit. Sie umfassen insbesondere die Gedanken-, Gewissens- und Religionsfreiheit (Art. 18 AEMR), die Meinungs-, Informations- und Pressefreiheit (Art. 19 AEMR) sowie das Recht auf Bildung (Art. 26 AEMR) und auf Teilnahme und Teilhabe am kulturellen Leben (Art. 27 AEMR). Diese Rechte stehen in erster Linie Individuen zu, sie enthalten aber auch kollektive Dimensionen, da die kulturelle Entfaltung in der Regel in sozialen Zusammenhängen und Netzwerken erfolgt. Ebenso wie die anderen Menschenrechte sind auch die kulturellen Grundrechte inhaltlich weitgehend offen. Sie beinhalten als Abwehrrechte den Anspruch auf Freiheit *von* Vorgaben, die von außen auferlegt werden, insbesondere also von staatlichen

Assimilierungszwängen, sowie auf Freiheit zu eigenständigen Entscheidungen. Dies impliziert, dass auch die sich daraus (potentiell) ergebende ethnisch-kulturelle Heterogenität grundsätzlich als ‚legitim‘ betrachtet und positiv beurteilt wird. Von daher stellt nicht die Differenz, sondern die Ungleichheit den Gegensatz zum Prinzip der Gleichheit dar (vgl. Bobbio 1994, S. 157). Zudem beinhaltet dies, dass (auch) für Migranten(-gruppen) unterschiedliche Möglichkeiten für kulturelle Orientierungen bestehen, z.B. solche, die eher auf ‚Differenz‘ oder solche, die eher auf ‚Assimilation‘ gerichtet sind. Darüber hinaus beinhalten sie als Teilhaberechte den Anspruch auf gleichberechtigte Teilnahme und Teilhabe an den kulturellen Prozessen. Für das Verhältnis zwischen den Individuen wie auch zwischen den unterschiedlichen Gruppen ist dem Grundsatz nach das Prinzip der Toleranz maßgebend; dieses „richtet sich nicht gegen die Authentizität und den Wahrheitsanspruch religiöser Bekenntnisse und Lebensformen, es soll allein deren gleichberechtigte Koexistenz innerhalb desselben politischen Gemeinwesens ermöglichen“ (Habermas 1998, S. 190).

Im Rahmen der neueren Integrationspolitik ist der Umgang mit Fragen der kulturellen Entfaltung der Migranten und der ethnisch-kulturellen Vielfalt ambivalent. Einerseits gibt es Anzeichen und Maßnahmen, die für deren Wertschätzung und Anerkennung sprechen, andererseits aber auch solche, die in eine gegenteilige Richtung weisen. Gegenüber der Öffentlichkeit und Unternehmen wird für ‚Vielfalt‘ im Rahmen und mit Hilfe der „Charta der Vielfalt“ geworben. Zudem wird die Notwendigkeit einer verstärkten interkulturellen Öffnung der Institutionen und einer Erhöhung des Anteils von Beschäftigten mit Migrationshintergrund im öffentlichen Dienst grundsätzlich gesehen und anerkannt (vgl. *Beauftragte* 2010, S. 188ff.). Allerdings erfolgt die offizielle Befürwortung von Vielfalt nicht selten unter instrumentellen und Nützlichkeitsgesichtspunkten. Der Grundsatz der auch für die kulturellen Menschenrechte geltenden gleichen Freiheit wird damit von Interessens- und Opportunitätsgesichtspunkten überlagert und so relativiert. Zudem wird im politischen Diskurs kulturelle Vielfalt als ‚Multi-Kulti‘ abgewertet, als ‚gescheitert‘ erklärt und Deutschland in der Tradition der Leitkultur-Debatte auf eine bestimmte, nämlich ‚die‘ christlich-jüdisch-abendländische Kultur festgelegt (vgl. z.B. Böhmer 2010, S. 6796). Damit wird der für unterschiedliche Orientierungen offene Charakter der kulturellen Grundrechte wie auch deren Anspruch auf gleiche Geltung in Frage gestellt. Ähnliche Ambivalenzen existieren im Hinblick auf den Islam. Dieser wird einerseits von maßgebend politischen Repräsentanten als zu Deutschland ‚gehörend‘ anerkannt und der Dialog zwischen Staat und Muslimen zu verschiedenen, in dieser Hinsicht relevanten Themen in institutionalisierter Form, insbesondere im Rahmen der Deutschen Islam Konferenz, gefördert (vgl. *Beauftragte* 2010, S. 270ff.). Gleichzeitig werden gegenüber dem Islam deutliche Vorbehalte geäußert und repressive Maßnahmen ergriffen. Diese umfassen Benachteiligungen bei der Verwendung religiöser Symbole muslimischer Prägung im Schulsystem, Überwachungen und polizeiliche Kontrollen islamischer Einrichtungen, Schuldzuschreibungen für eine vermeintlich ‚gescheiterte‘ Integration sowie Unvereinbarkeitserklärungen mit der Demokratie. So wird in dieser Hinsicht kritisch von einem „antimuslimischen Rassismus“ (Miksch 2009) und einer „Politik von Zuckerbrot und Peitsche“ (*Schiffauer/Bojadzije* 2009, S. 172) gesprochen.

Zu einer Weiterentwicklung können Integrationskonzepte beitragen, die aus sozialwissenschaftlicher Sicht als „differenzsensibel“ (Habermas 1993), „pluralistisch“ (Bauböck 1997), „interkulturell“ (Geißler 2005) oder als „aufgeklärter Multikulturalismus“ (Bielefeldt 2007) bezeichnet werden. Diese enthalten als zentrale Elemente zum einen

Prinzipien der Autonomie, der Anerkennung und des Respekts gegenüber ‚anderen‘ Kulturen. Die genannten Konzepte sind darauf gerichtet, den Migranten individuelle und kollektive Möglichkeiten autonomer Entscheidungen über die Aufrechterhaltung und/oder Weiterentwicklung ihrer jeweiligen kulturellen Lebensformen zu gewährleisten, sie vor deren Missachtung zu schützen und ihnen gleiche Anerkennung wie Kulturen auf der Seite der Mehrheitsgesellschaft zukommen zu lassen. Zum anderen zählen dazu Formen des kulturellen Austauschs und interkulturelle Orientierungen. Dabei geht es unter inhaltlichen Gesichtspunkten um Begegnung, Dialog, Austausch und Verstehen, aber auch um Selbstreflexion sowie wechselseitige Kritik und Beurteilung. Unter partizipatorischen Gesichtspunkten impliziert dies, dass zentrale gesellschaftliche und kulturelle Bereiche auch für Angehörige der zugewanderten Gruppen offen stehen und diese bei der Besetzung von beruflichen Positionen angemessen beteiligt werden müssen.

Zusammenfassung

Im Zusammenhang mit der Entwicklung der Bundesrepublik Deutschland zu einer multi-kulturellen Einwanderungsgesellschaft stellt ‚Integration‘ eine zentrale gesellschaftspolitische Herausforderung dar. Dabei geht es im Kern um die Frage, wie und nach welchen Gesichtspunkten das Zusammenleben von Mehrheitsgesellschaft und Immigranten gestaltet werden soll. Maßgebend sind in dieser Hinsicht (dem Anspruch nach) die menschenrechtlichen Normen. Das darin verankerte Ideal der gleichen Freiheit enthält ein verpflichtendes Leitbild für Integrationspolitiken, darüber hinaus einen Maßstab zur Beurteilung ihrer jeweiligen Reichweite und schließlich Gesichtspunkte für deren Weiterentwicklung. So verstanden ist Integrationspolitik einerseits ein Ausdruck und Indikator für den jeweiligen Stand der Menschenrechte in der Einwanderungsgesellschaft und andererseits ein potentieller Beitrag zu einer Annäherung an das in den Menschenrechten verankerte „ferne Ziel einer gerechten Gesellschaft von freien und gleichen Individuen“ (Bobbio 1998, S. 55).

Gemessen an diesem Maßstab war die herkömmliche Anwerbungs- und Ausländerpolitik in der Bundesrepublik durch erhebliche Defizite, Widersprüche und Ambivalenzen gekennzeichnet. Diese resultierten vor allem aus den Prinzipien der politischen Opportunität und der institutionalisierten Ungleichbehandlung, an denen sich die politischen Maßnahmen in dieser Phase in erster Linie orientierten. Demgegenüber umfasst die seit Ende der 90er Jahre begonnene Integrationspolitik neue Elemente, die durch verschiedene gesellschaftspolitische Faktoren und strukturelle Mechanismen beeinflusst sind. Unter menschenrechtlichen Gesichtspunkten haben die Maßnahmen einen ambivalenten Charakter. Grundsätzlich positiv sind in dieser Hinsicht vor allem die Anerkennung der Einwanderung und die Förderung der Integration als öffentliche Aufgabe, Vorkehrungen zur Implementierung, Evaluierung und Weiterentwicklung der Maßnahmen, die Berücksichtigung des Territorialprinzips im Staatsangehörigkeitsrecht, Maßnahmen zur Qualifizierung, zum Schutz vor Diskriminierung und zur Gleichbehandlung, Dialoge mit Migranten(-verbänden) sowie die Einbeziehung zivilgesellschaftlicher Akteure und die grundsätzliche Anerkennung ethnisch-kultureller Vielfalt.

Erheblich beeinträchtigt werden diese positiven Elemente durch deutliche Defizite, Halbheiten, Widersprüche und neue Verschärfungen. Dazu gehören insbesondere die Verkürzung von Integration auf sprachlich-kulturelle Aspekte und deren Instrumentalisie-

rung für aufenthaltsrechtliche Zwecke, die Verlagerung von Integrationsleistungen auf die Betroffenen, ausländerrechtliche Verschärfungen bei der Aufenthaltsbeendigung und beim Familiennachzug, die Verknüpfung von Migrationspolitik und innerer Sicherheit, die Vorenthaltung gleicher politischer Teilhaberechte, im Staatsangehörigkeitsrecht verankerte Hürden für die Einbürgerung und der Optionszwang, anhaltende Forderungen nach einer ‚deutschen‘ Leitkultur ‚christlich-jüdisch-abendländischer‘ Prägung, eine utilitaristische Interpretation von ‚Vielfalt‘ sowie die Infragestellung der Zugehörigkeit des Islam zu Deutschland und damit einhergehende Benachteiligungen von muslimischen Migranten im Bildungswesen und im Alltag. Unter diesen Gesichtspunkten steht die neuere Integrationspolitik in einer Kontinuität mit den Grundsätzen der politischen Opportunität und institutionalisierten Ungleichbehandlung der traditionellen Gastarbeiter- und Ausländerpolitik und trägt durch neue Elemente der Ausgrenzung und Ungleichbehandlung zu einer „Politik der aktiven Verhinderung von Integration“ bei (Schönwälder 2007, S. 382; vgl. auch Geißler 2006, S. 241ff.).

Insgesamt bestätigt die Analyse des speziellen Politikfeldes der Steuerung von Integration damit weitgehend die Schlussfolgerung, die Krennerich (2010, S. 97f.) im Hinblick auf die Menschenrechtspolitik und das Menschenrechtsprofil in Deutschland allgemein gezogen hat. Danach

„werden menschenrechtliche Forderungen in vielen Politikbereichen (Sicherheit, Migration, Außenwirtschaft, Energie, Umwelt etc.) nicht konsequent zur Geltung gebracht – oder stoßen dort als ‚sachfremde Anliegen‘ auf Irritationen, Unverständnis und Widerstände. [...] So stellt sich die Menschenrechtspolitik eher als eine Summe von Einzelmaßnahmen denn als Ergebnis einer kohärenten politischen Strategie dar. In der politischen Praxis verfolgt die deutsche Politik somit nicht wirklich einen ‚echten‘ Menschenrechtsansatz – weder allgemein noch in besonderen Politikfeldern [...]. Allenfalls kann man von einer menschenrechtsorientierten Politik die Rede sein, die es zu verstärken, verstetigen und auszuweiten gilt.“

Auch im Hinblick auf das spezifische Politikfeld der Steuerung von Integration bleibt somit die allgemeine menschenrechtliche Herausforderung aktuell, „realistisch zu denken und zu handeln, ohne den utopischen Impuls zu verraten.“ (Habermas 2010, S. 53)

Anmerkungen

- 1 Unter ‚Migranten‘ werden Personen(-gruppen) verstanden, die aufgrund von strukturellen Ursachen und individuellen Motiven ihren Lebensmittelpunkt vom Herkunftsland in ein anderes Land, und damit in eine andere Region, eine neue Gesellschaft und ein anderes rechtlich-politisches System relativ dauerhaft verlagern (vgl. Treibel 2008, S. 17 ff.). Derartige Wanderungsprozesse weisen quantitativ erhebliche und zunehmend globale Dimensionen auf (Weltkommission 2005). Sie werden durch eine Vielzahl von sog. Push- und Pull-Faktoren verursacht. Unter diesen sind sozioökonomische Ungleichgewichte einerseits und Mechanismen direkter Gewalt von zentraler Bedeutung. Dementsprechend sind die beiden Hauptursachen von Migration die Suche nach Arbeit und der Schutz vor Verfolgung. Unter ‚Zuwanderung‘ werden alle Arten der Migration verstanden, also auch solche, die nur vorübergehenden Charakter haben, während mit ‚Einwanderung‘ explizit die dauerhafte Niederlassung gemeint ist (vgl. Unabhängige Kommission „Zuwanderung“ 2001, S. 13). Wenn nicht anders vermerkt, sind mit den Bezeichnungen ‚Migranten‘, ‚Zuwanderer‘, ‚Ausländer‘ usw. jeweils die Personen weiblichen und männlichen Geschlechts gemeint.
- 2 Die Angehörigen der neuen Bevölkerungsgruppen werden unterschiedlich bezeichnet. Gesprochen wird in diesem Zusammenhang von ‚(Im-)Migranten‘ oder ‚neuen ethnischen Minderheiten‘. In der Bundesrepublik wird seit einiger Zeit in der Wissenschaft wie auch in amtlichen Veröffentlichungen der Begriff ‚Personen mit Migrationshintergrund‘ verwendet. Darunter werden Personen verstanden, die nicht auf dem Gebiet der heutigen Bundesrepublik Deutschland geboren wurden und 1950 oder später zugewandert

- sind und/oder keine deutsche Staatsangehörigkeit besitzen oder eingebürgert wurden. Darüber hinaus Deutsche, wenn ein Elternteil der jeweiligen Person mindestens eine genannten Bedingungen erfüllt (vgl. *Beauftragte* 2010, S. 16) Im Folgenden wird in der Regel von ‚(Im-)Migranten‘ bzw. ‚Einwanderern‘ gesprochen. Unter rechtlichen Gesichtspunkten sind damit in erster Linie Angehörige von Drittstaaten, weniger die in dieser Hinsicht privilegierten Angehörigen von EU-Mitgliedsstaaten gemeint.
- 3 Genannt werden hierbei neben Defiziten im Bereich von Sprachkenntnissen und beruflicher Qualifikation bestimmte soziokulturelle und religiöse Orientierungen und Verhaltensweisen, wie ‚Abschottungen‘ in Form von ‚Parallelgesellschaften‘, die Ausübung von Straftaten durch Jugendliche mit Migrationshintergrund, gewaltsame Übergriffe durch (in der Regel männliche) Immigranten im familiären Bereich sowie islamistisch oder terroristisch orientierte Bestrebungen.
 - 4 Extremen Charakter haben in dieser Hinsicht die jüngst von *Sarrazin* (2010) vertretenen Auffassungen. Darauf kann hier nicht näher eingegangen werden. Zentrale Elemente von Sarrazins Aussagen lassen sich allerdings Denkmustern zuordnen, die sozialwissenschaftlich als ‚Fremdenfeindlichkeit‘, ‚Rechtsextremismus‘, ‚Menschenfeindlichkeit‘ oder ‚Rassismus‘ bezeichnet werden (vgl. *Schulte/Treichler* 2010, S. 120f.).
 - 5 Die menschenrechtlichen Normen werden zitiert nach der Textsammlung: *Menschenrechte* 2004.
 - 6 Zur Unterscheidung zwischen Menschen-, Bürger- und Grundrechten vgl. *Rieger* 2010, S. 592.
 - 7 *Preuß* (2001) wendet dagegen ein, dass die Menschenrechte relativ allgemein und abstrakt formuliert und insofern offen für unterschiedliche politische Konkretisierungen sind. Dieser Einwand ist nicht unberechtigt, dennoch bieten die Menschenrechte – wie im Folgenden näher dargelegt werden soll – gewisse Orientierungen für integrationspolitische Entscheidungen und Maßnahmen.
 - 8 Nach *Schmidt* (2004, S. 500) ist das Opportunitätsprinzip heute „im Sprachgebrauch der öffentlichen Verwaltung ein vielfach angewandtes Prinzip, wonach Verwaltungshandeln von Zweckmäßigkeitserwägungen oder Ermessen geleitet wird.“ Dieses Prinzip erweitere die Wahlmöglichkeiten der Verwaltung sowohl hinsichtlich der Frage, ob ein bestimmtes Verwaltungshandeln erfolgen solle, als auch hinsichtlich der Frage, wie dies zu geschehen habe. Den Gegensatz zu diesem Grundsatz stellt danach das Legalitätsprinzip dar.
 - 9 Dieser Grundsatz wurde modifiziert durch die in den 90er Jahren erfolgte Einführung des Wahlrechts für Angehörige von EU-Mitgliedsstaaten, wobei diese Änderung allerdings nicht so sehr aus einer bewussten Verarbeitung und Anerkennung des Einwanderungsprozesses, sondern vielmehr aus der Weiterentwicklung des europäischen Integrationsprozesses resultierte.
 - 10 Nach *Schönwälder* (2006, S. 18) ist das erweiterte Engagement in der Integrationspolitik „zumindest bislang nicht eindeutig Teil einer breiten gesellschaftlichen Bereitschaft zur gemeinsamen Gestaltung einer ethnisch pluralen Gesellschaft“ (vgl. auch *Schönwälder* 2007, S. 382).
 - 11 Zur Kritik der damit (potentiell) einhergehenden (utilitaristisch und/oder kulturell-rassistisch orientierten) Tendenz, zwischen ‚nützlichen‘ und ‚überflüssigen‘ bzw. ‚belastenden‘ Migranten zu selektieren, vgl. *Schmidtke* 2010.
 - 12 Vgl. § 43 Abs. 1 Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet (Aufenthaltsgesetz – AufenthG) vom 30. Juli 2004 in der Fassung der Bekanntmachung vom 25.2.2008. Die Normen des Ausländer- und Staatsangehörigkeitsrechts werden zitiert nach der Textsammlung: *Deutsches Ausländerrecht* 2010.
 - 13 Der derzeitige Stand der Integration von Immigranten wird allerdings auch anders eingeschätzt. Während im öffentlichen Diskurs nicht selten von einer ‚gescheiterten‘ Integration die Rede ist, wird sie vom *SVR* (2010, S. 17) als „durchaus zufriedenstellend oder sogar gelungen“ bezeichnet.
 - 14 Zu Maßnahmen der Sprachförderung in den verschiedenen Bereichen des Bildungssystems und zur Frage, ob und wie fachliche Qualifikationen, über die ein Teil der Immigranten verfügt, in Deutschland anerkannt werden können bzw. sollen, vgl. *Beauftragte* 2010, S. 42ff und S. 121ff.
 - 15 Hierauf wird im Folgenden aus Platzgründen nicht näher eingegangen. Zur quantitativen Entwicklung von rechtsextremistisch, rassistisch und fremdenfeindlich motivierten Übergriffen, von denen Migranten besonders betroffen sind, zu den vielfältigen Gegenmaßnahmen, die von Seiten der Bundesregierung ergriffen wurden, sowie zu kritischen Einschätzungen dieser Ansätze von wissenschaftlicher und zivilgesellschaftlicher Seite, vgl. *Beauftragte* 2010, S. 257ff.; *Sachverständigenrat* 2004, S. 392ff.; *ECRI* 2009, S. 17; *SVR* 2010, S. 218f.
 - 16 Unter diesen sind die Antirassismusrichtlinie (Richtlinie 2000/43/EG des Rates vom 29.6.2000 zur Anwendung des Gleichbehandlungsgrundsatzes ohne Unterschied der Rasse oder der ethnischen Herkunft, in: ABl. L 180 vom 19.7.2000, S. 22) und die Rahmenrichtlinie (Richtlinie 2000/78/EG des Rates vom 27.11.2000 zur Festlegung eines allgemeinen Rahmens für die Verwirklichung der Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf, in: ABl. L 303 vom 2.12.2000, S. 16) für Migranten von besonderer Relevanz.

Literatur

- Bade, Klaus J.*, 2007: Versäumte Integrationschancen und nachholende Integrationspolitik, in: *Bade, Klaus J./Hieserich, Hans-Georg* (Hrsg.), *Nachholende Integrationspolitik und Gestaltungsperspektiven der Integrationspolitik*, Göttingen: V&R unipress, S. 21-95.
- Baringhorst, Sigrid/Unger, Uwe/Schönwälder, Karen* (Hrsg.), 2006: *Politische Steuerung von Integrationsprozessen*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Barwig, Klaus/Beichel-Bendetti, Stephan/Brinkmann, Gisbert* (Hrsg.), 2007: *Perspektivwechsel im Ausländerrecht? Rechtskonflikte im Spiegel politischer und gesellschaftlicher Umbrüche in Deutschland und Europa*, Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- Barwig, Klaus/Davy, Ulrike* (Hrsg.), 2004: *Auf dem Weg zur Rechtsgleichheit? Konzepte und Grenzen einer Politik der Integration von Einwanderern*. Hohenheimer Tage zum Ausländerrecht 2003 und 2004, Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- Bauböck, Rainer*, 1997: *Rechtliche und soziale Integration von Einwanderern*. In: *Wolf, Andrea* (Hrsg.), *Neue Grenzen. Rassismus am Ende des 20. Jahrhunderts*, Wien: Sonderzahl Verlagsgesellschaft, S. 177-199.
- Baumann, Mechthild*, 2009: *Migration und Sicherheit*, in: *WISO direkt. Analysen und Konzepte zur Wirtschafts- und Sozialpolitik*. Hrsg. v. d. Friedrich-Ebert-Stiftung. Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik, Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung.
- Baumann, Susanne*, 2004: *Übermäßiger Einsatz von Polizeigewalt in Deutschland*, in: *Deutsches Institut für Menschenrechte u.a.* (Hrsg.), *Jahrbuch Menschenrechte 2005. Themenschwerpunkt: Durchsetzung der Menschenrechte von Frauen*, Frankfurt/M.: Suhrkamp Verlag, S. 326-333.
- Beauftragte (Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration)*, 2007: *7. Bericht über die Lage der Ausländerinnen und Ausländer in Deutschland*, Berlin: Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration.
- , 2009: *Integration in Deutschland. Erster Integrationsindikatorenbericht: Erprobung des Indikatorensets und Bericht zum bundesweiten Integrationsmonitoring*, erstellt für die Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration vom Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik und dem Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, Berlin: Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration.
- , 2010: *8. Bericht über die Lage der Ausländerinnen und Ausländer in Deutschland*, Berlin: Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration.
- Behlert, Wolfgang*, 2002: *Zuwanderung und Menschenrechte*, in: *Arnim, Gabriele von u.a.* (Hrsg.), *Jahrbuch Menschenrechte 2003. Schwerpunkt: Terrorismusbekämpfung und Menschenrechte*, Frankfurt/M.: Suhrkamp Verlag, S. 324-335.
- Bendel, Petra*, 2009: *Europäische Migrationspolitik. Bestandsaufnahme und Trends. Expertise*. Hrsg. von der Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung.
- , 2010: *Integrationspolitik der Europäischen Union*. Hrsg. v. d. Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung.
- Bielefeldt, Heiner*, 2007: *Menschenrechte in der Einwanderungsgesellschaft. Plädoyer für einen aufgeklärten Multikulturalismus*, Bielefeld: transcript Verlag.
- Bizeul, Yves* (Hrsg.), 2004: *Integration von Migranten. Französische und deutsche Konzepte im Vergleich*, Wiesbaden: Deutscher Universitäts-Verlag.
- Bobbio, Norberto*, 1988: *Die Zukunft der Demokratie*, Berlin: Rotbuch Verlag.
- , 1994: *Rechts und Links. Gründe und Bedeutungen einer politischen Unterscheidung*, Berlin: Wagenbach Verlag.
- , 1997: *Vom Alter – De senectute*, Berlin: Wagenbach Verlag.
- , 1998: *Das Zeitalter der Menschenrechte. Ist Toleranz durchsetzbar?*, Berlin: Wagenbach Verlag.
- , 1999: *Teoria generale della politica*. Hrsg. v. *Michelangelo Bovero*, Turin: Einaudi Verlag.
- Böhmer, Maria*, 2010: *Beitrag zur Aussprache*, in: *Deutscher Bundestag. 17. Wahlperiode, 65. Sitzung, 7.10.2010*, S. 6793-6796.
- Bundesregierung* (1984): *Fortentwicklung des Ausländerrechts*, in: *Deutscher Bundestag – Drucksache 10/2071 vom 3.10.1984*.

- , 2007: Der Nationale Integrationsplan. Neue Wege – Neue Chancen, Berlin: Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration.
- Bundesverfassungsgericht*, 2007: Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts. Studienauswahl. Bd. 2. Hrsg. v. Dieter Grimm, Paul Kirchhoff und Michael Eichberger, 3. Aufl. Tübingen: Mohr Siebeck Verlag.
- Castles, Stephen/Miller, Mark J.*, 2009: The Age of Migration. International Population Movements in the Modern World, 4. Aufl. New York/London: The Guilford Press.
- Davy, Ulrike* (Hrsg.), 2001a: Die Integration von Einwanderern. Rechtliche Regelungen im europäischen Vergleich, Frankfurt/M./New York: Campus Verlag.
- , 2001b: Überregionales und regionales Völkerrecht, in: *Davy, Ulrike* (Hrsg.), S. 37-93.
- , 2001c: Gemeinschaftsrecht, in: *Davy, Ulrike* (Hrsg.), S. 95-196.
- , 2001d: Integration von Einwanderern: Instrumente – Entwicklungen – Perspektiven, in: *Davy, Ulrike* (Hrsg.), S. 925-988.
- , 2004a: Integration von Einwanderern in Deutschland: Instrumente und Barrieren, in: *Barwig, Klaus/Davy, Ulrike* (Hrsg.), S. 83-95.
- , 2004b: Einwanderung und Integrationspfade, in: *Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik*, 7/2004, S. 231-236.
- , 2007: Aufenthaltssicherheit: Ein verlässliches Versprechen?, in: *Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik*, 5-6/2007, S. 169-174 und 7/2007, S. 233-238.
- /*Çinar, Dilek*, 2001: Deutschland, in: *Davy, Ulrike* (Hrsg.), S. 277-423.
- /*Weber, Albrecht* (Hrsg.), 2006: Paradigmenwechsel in Einwanderungsfragen? Überlegungen zum neuen Zuwanderungsgesetz, Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- Denninger, Erhard*, 1990: Menschenrechte zwischen Universalitätsanspruch und staatlicher Souveränität, in: *Denninger, Erhard u.a.* (Hrsg.), Kritik und Vertrauen. Festschrift für Peter Schneider zum 70. Geburtstag, Frankfurt/M.: Verlag Anton Hain, S. 45-65.
- Dern, Susanne*, 2007: Kulturrevolution oder nur lokales Beben? Beginnt mit dem Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetz eine neue Kultur der Antidiskriminierung?, in: *Müller-Heidelberg, Till u.a.* (Hrsg.), Grundrechte-Report 2007. Zur Lage der Bürger- und Menschenrechte in Deutschland, Frankfurt/M.: Fischer Taschenbuch Verlag, S. 75-79.
- Deutsches Ausländerrecht, 2010: Textausgabe mit einer Einführung von *Klaus Dienelt*, 24. Aufl. München: Deutscher Taschenbuch Verlag.
- Deutsches Institut für Menschenrechte u.a.* (Hrsg.), 2004: Jahrbuch Menschenrechte. Schwerpunkt: Frauenrechte durchsetzen!, Frankfurt/M.: Suhrkamp Verlag.
- Dienelt, Klaus*, 2010: Einführung, in: *Deutsches Ausländerrecht*, S. XI-XXXIX.
- Dohse, Knuth*, 1981: Ausländische Arbeiter und bürgerlicher Staat. Genese und Funktion von staatlicher Ausländerpolitik und Ausländerrecht. Vom Kaiserreich bis zur Bundesrepublik Deutschland, Königstein/Ts.: Verlag Anton Hain.
- ECRI (Europäische Kommission gegen Rassismus und Intoleranz)*, 2009: Vierter Bericht über Deutschland, Straßburg: ECRI/Council of Europe.
- Entzinger, Han/Biezeveld, Renske*, 2003: Benchmarking in Immigrant Integration. Report for the European Commission, Rotterdam: Erasmus Universität Rotterdam.
- Friedrich-Ebert-Stiftung. Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik* (Hrsg.), 2010: „Sprache ist der Schlüssel zur Integration“. Bedingungen des Sprachlernens von Menschen mit Migrationshintergrund, Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung.
- Filsinger, Dieter*, 2008: Bedingungen erfolgreicher Integration – Integrationsmonitoring und Evaluation. Expertise. Hrsg. v. der Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung.
- Fraenkel, Ernst*, 1991: Deutschland und die westlichen Demokratien. Hrsg. v. *Alexander von Brünneck*, Erweiterte Ausgabe, Frankfurt/M.: Suhrkamp Verlag.
- Fritzsche, K. Peter*, 2005: Bedeutung der Menschenrechte für die Politische Bildung, in: *Himmelfmann, Gerhard/Lange, Dirk* (Hrsg.), Demokratiekompetenz. Beiträge aus Politikwissenschaft, Pädagogik und politischer Bildung, Wiesbaden: Wochenschau Verlag, S. 78-87.
- Geißler, Rainer*, 2005: Interkulturelle Integration von Migranten – ein humaner Mittelweg zwischen Assimilation und Segregation, in: *Geißler, Rainer/Pöttker, Horst* (Hrsg.), Massenmedien und die Inte-

- gration ethnischer Minderheiten in Deutschland. Problemaufriss – Forschungsstand – Bibliographie, Bielefeld: transcript Verlag, S. 45-70.
- , 2006: Die Sozialstruktur Deutschlands. Zur gesellschaftlichen Entwicklung mit einer Bilanz zur Vereinigung, 4. Aufl. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Gomolla, Mechthild/Radtke, Frank-Olaf*, 2009: Institutionelle Diskriminierung. Die Herstellung ethnischer Differenz in der Schule, 3. Aufl. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Groenendijk, Kees*, 2004: Rechtliche Konzepte der Integration im EG-Migrationsrecht, in: Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik, 4/2004, S. 123-130.
- , 2007: Europäische Entwicklungen im Ausländer- und Asylrecht im Jahr 2006, in: Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik, 9/2007, S. 320-326.
- Groß, Thomas*, 2006: Integration durch Sprache – der deutsche Kompromiss, in: Kritische Justiz, 1/2006, S. 2-11.
- , 2007: Das deutsche Integrationskonzept – vom Fördern zum Fordern?, in: Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik, 9/2007, S. 315-319.
- Habermas, Jürgen*, 1993: Anerkennungskämpfe im demokratischen Rechtsstaat, in: *Taylor, Charles*: Multikulturalismus und die Politik der Anerkennung. Mit Kommentaren von *Amy Gutmann* (Hrsg.) u.a., Frankfurt/M.: S. Fischer Verlag, S. 147-196.
- , 1998: Die postnationale Konstellation. Politische Essays, Frankfurt/M.: Suhrkamp Verlag.
- , 2010: Das utopische Gefälle. Das Konzept der Menschenwürde und die realistische Utopie der Menschenrechte, in: Blätter für deutsche und internationale Politik, 8/2010, S. 43-53.
- Hamburger, Franz*, 2009: Der Vermessungswahn: Kommentar; download unter: <http://www.migration-online.de/beitrag>. [Stand März 2011]
- Hanschmann, Felix*, 2009: Exklusive Demokratie: Der Ausschluss von Drittstaatsangehörigen vom Wahlrecht, in: *Müller-Heidelberg, Till u.a.* (Hrsg.), Grundrechte-Report 2009. Zur Lage der Bürger- und Menschenrechte in Deutschland, Frankfurt/M.: Fischer Taschenbuch Verlag, S. 165-168.
- Heckmann, Friedrich*, 1984: Anwesend, aber nicht zugehörig: Aspekte sozialer Diskriminierung der ausländischen Bevölkerung in der Bundesrepublik, in: *Bade, Klaus. J.* (Hrsg.), Auswanderer – Wanderarbeiter – Gastarbeiter, Bd.2, Ostfildern: Scripta Mercaturae Verlag, S. 644-656.
- Hess, Sabine/Binder, Jana/Moser, Johannes* (Hrsg.), 2009: No integration?! Kulturwissenschaftliche Beiträge zur Integrationsdebatte in Europa, Bielefeld: transcript Verlag.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften*, 2005: Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen: Eine gemeinsame Integrationsagenda – Ein Rahmen für die Integration von Drittstaatsangehörigen in die Europäische Union, Brüssel (KOM<2005> 389 endgültig).
- Koopmans, Ruud*, 1999: Deutschland und seine Einwanderer: ein gespaltenes Verhältnis, in: *Kaase, Max/Schmid, Günther* (Hrsg.), Eine lernende Demokratie. 50 Jahre Bundesrepublik Deutschland, Berlin: edition sigma, S. 165-199.
- Krennerich, Michael*, 2010: Die staatliche Menschenrechtspolitik der Bundesrepublik Deutschland: Grundlagen, Akteure und thematische Schwerpunkte, in: politische bildung, 3/2010, S. 82-100.
- Kühn, Heinz*, 1980: Stand und Weiterentwicklung der Integration der ausländischen Arbeitnehmer und ihrer Familien in der Bundesrepublik Deutschland – Memorandum des Beauftragten der Bundesregierung (1979), in: *Meier-Braun, Karl-Heinz*: „Gastarbeiter“ oder Einwanderer? Anmerkungen zur Ausländerpolitik in der Bundesrepublik Deutschland, Frankfurt/M./Berlin/Wien: Verlag Ullstein, S. 27-69.
- Mahlmann, Matthias*, 2007: Die Ethik des Gleichbehandlungsrechts, in: *Rudolf, Beate/Mahlmann, Matthias* (Hrsg.), S. 33-57.
- Meier-Braun, Karl-Heinz*, 2008: Migration, Wahlkämpfe und Medien, in: WISO direkt. Analysen und Konzepte zur Wirtschafts- und Sozialpolitik. Hrsg. von der Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung.
- Melotti, Umberto*, 2004: Migrazioni internazionali. Globalizzazione e culture politiche, Mailand: Bruno Mondadori Editori.
- Menschenrechte*, 2004: Menschenrechte. Dokumente und Deklarationen. Hrsg. von der Bundeszentrale für politische Bildung, 4. Aufl. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung.

- Michalowski, Ines, 2007: Vom nationalen Integrationsmodell zum europaweiten Pragmatismus?, in: Woyke, Wichard (Hrsg.), S. 33-58.
- Miksch, Jürgen (Hrsg.), 2009: Antimuslimischer Rassismus. Konflikte als Chance, Frankfurt/M.: Verlag Otto Lembeck.
- MIPEX – Niessen, Jan/Huddleston, Thomas/Citron, Laura, 2007: Index Integration und Migration. Die rechtliche Situation von Migrantinnen und Migranten in Europa (MIPEX). Hrsg. v. *British Council und Migration Policy Group*, Brüssel: British Council und Migration Policy Group.
- Nickel, Rainer, 2009: Drei Jahre Allgemeines Gleichbehandlungsgesetz (AGG): eine Zwischenbilanz; download unter: http://www.migration-boell.de/web/diversity/48_2303.asp. [Stand März 2011]
- Oberndörfer, Dieter, 2004: Integration der Ausländer in den demokratischen Verfassungsstaat: Ziele und Aufgaben, in: Bizeul, Yves (Hrsg.), S. 13-31.
- Preuß, Ulrich K., 2001: Multikulti ist nur eine Illusion. Deutschland wird zum Einwanderungsland. Das Grundgesetz taugt nicht als Wegweiser, in: DIE ZEIT, Nr. 23 vom 31.5.2001, S. 13.
- Rausch, Christine, 2006: Menschenrechte und illegale Migration. Konfliktfelder bei der Gewährung von grundlegenden Rechten für Menschen ohne Aufenthaltstitel unter besonderer Berücksichtigung des Rechts auf Schulbildung, in: Walter, Anne/Menz, Margarete/De Carlo, Sabina (Hrsg.), Grenzen der Gesellschaft? Migration und sozialstruktureller Wandel in der Zuwanderungsregion Europa, Göttingen/Osnabrück: V&R unipress/Universitätsverlag Osnabrück, S. 53-81.
- Rieger, Günter, 2010: Menschenrechte/Grundrechte/Bürgerrechte, in: Nohlen, Dieter/Schultze, Rainer-Olaf (Hrsg.), Lexikon der Politikwissenschaft. Theorien, Methoden, Begriffe, Bd. 1, 4. Aufl. München: Verlag C. H. Beck, S. 592-600.
- Rittsteg, Helmut, 2003: Einführung, in: Deutsches Ausländerrecht. Textausgabe mit einer Einführung von Helmut Rittsteg, 17. Aufl. München: Deutscher Taschenbuch Verlag, S. XI-XXVI.
- Rudolf, Beate/Mahlmann, Matthias (Hrsg.), 2007: Gleichbehandlungsrecht. Handbuch, Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- Sachverständigenrat (Sachverständigenrat für Zuwanderung und Integration), 2004: Migration und Integration – Erfahrungen nutzen, Neues wagen. Jahresgutachten, Nürnberg: Sachverständigenrat für Zuwanderung und Integration.
- Sarrazin, Thilo, 2010: Deutschland schafft sich ab. Wie wir unser Land aufs Spiel setzen, München: Deutsche Verlags-Anstalt.
- Schäfers, Bernhard, 2002: Sozialstruktur und sozialer Wandel in Deutschland, 7. Aufl. Stuttgart: Lucius & Lucius Verlagsgesellschaft.
- Schiffauer, Werner/Bojadzjev, Manuela, 2009: Im Gespräch: Es geht nicht um einen Dialog. Integrationsgipfel, Islamkonferenz und Anti-Islamismus, in: Hess, Sabine/Binder, Jana/Moser, Johannes (Hrsg.), S. 171-185.
- Schmidt, Manfred G., 2004: Wörterbuch zur Politik, 2. Aufl., Stuttgart: Alfred Kröner Verlag.
- Schmidtke, Oliver, 2010: Einwanderer als Ware. Wie die Marktlogik Migranten aussortiert, in: Blätter für deutsche und internationale Politik, 10/2010, S. 51-57.
- Schönwälder, Karen, 2006: Politikwandel in der (bundes-)deutschen Migrationspolitik, in: Davy, Ulrike/Weber, Albrecht (Hrsg.), S. 8-22.
- Schönwälder, Karen, 2007: Reformprojekt Integration, in: Kocka, Jürgen (Hrsg.), Zukunftsfähigkeit Deutschlands. Sozialwissenschaftliche Essays. WZB-Jahrbuch 2006, Berlin: Edition Sigma, S. 371-390.
- Schulte, Axel, 2000: Zwischen Diskriminierung und Demokratisierung. Aufsätze zu Politiken der Migration, Integration und Multikulturalität in Westeuropa, Frankfurt/M.: IKO-Verlag für Interkulturelle Kommunikation.
- , 2006: Integrationspolitik – ein Beitrag zu mehr Freiheit und Gleichheit in der Einwanderungsgesellschaft?, in: Baringhorst, Sigrid/Hunger, Uwe/Schönwälder, Karen (Hrsg.), Politische Steuerung von Integrationsprozessen, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 27-58.
- , 2009: Demokratie und Integration. Zwischen dem Ideal gleicher Freiheit und der Wirklichkeit ungleicher Macht – Eine Studie mit Blick auf Norberto Bobbio, Münster/Berlin: LIT Verlag.
- /Treichler, Andreas, 2010: Integration und Antidiskriminierung. Eine interdisziplinäre Einführung, Weinheim/München: Juventa Verlag.

- Sieveking, Klaus*, 2008: Kommunalwahlrecht für Drittstaatsangehörige – ‚kosmopolitische Phantasterei‘ oder Integrationsrecht für Einwanderer?, in: Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik, 4/2008, S. 121-126.
- Stein, Ekkehart/Frank, Götz*, 2004: Staatsrecht, 19. Aufl. Tübingen: Mohr Siebeck Verlag.
- SVR (Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration)*, 2010: Einwanderungsgesellschaft 2010. Jahresgutachten 2010 mit Integrationsbarometer, Berlin: Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration (SVR).
- Thränhardt, Dietrich*, 2008: Einbürgerung. Rahmenbedingungen, Motive und Perspektiven des Erwerbs der deutschen Staatsangehörigkeit. Gutachten für die Friedrich-Ebert-Stiftung (Hrsg.), Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung.
- Thunert, Martin*, 1995: Menschenrechte/Grundrechte/Bürgerrechte, in: Lexikon der Politik. Hrsg. v. Dieter Nohlen. Bd. 1: Politische Theorien. Hrsg. v. Dieter Nohlen und Rainer-Olaf Schultze, München: Verlag C. H. Beck, S. 333-348.
- Treibel, Annette*, 2008: Migration in modernen Gesellschaften. Soziale Folgen von Einwanderung, Gastarbeit und Flucht, 4. Aufl. Weinheim/München: Juventa Verlag.
- Unabhängige Kommission „Zuwanderung“*, 2001: Bericht: Zuwanderung gestalten – Integration fördern, Berlin: Bundesministerium des Innern.
- Weißflog, Vera*, 2005: Germany's New Immigration Law – A Paradigm Shift or Lost in Transition?, in: German Yearbook of International Law. Jahrbuch für Internationales Recht, 48, Berlin: Duncker & Humblot Verlag, S. 291-326.
- Weltkommission (Weltkommission für Internationale Migration)*, 2005: Migration in einer interdependenten Welt: Neue Handlungsprinzipien. Bericht, Berlin: Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen e.V.
- Wieviorka, Michel*, 2004: Zur Überwindung des Konzepts der Integration. Eine Lektion aus französischen Erfahrungen der Gegenwart, in: Bizeul, Yves (Hrsg.), S. 1-11.
- Woyke, Wichard* (Hrsg.), 2007: Integration und Einwanderung, Schwalbach/Ts.: Wochenschau Verlag.

Anschrift des Autors:

Apl. Prof. Dr. Axel Schulte i.R., Leibniz Universität Hannover, Institut für Politische Wissenschaft, Schneiderberg 50, 30167 Hannover
E-Mail: axel.schulte@ipw.uni-hannover.de



Bundesamt
für Migration
und Flüchtlinge

Zuwanderung von Hochqualifizierten aus Drittstaaten nach Deutschland

Ergebnisse einer schriftlichen Befragung

Working Paper 28

der Forschungsgruppe
des Bundesamtes

erschienen 2009

Barbara Heß

Zuwanderung von Hochqualifizierten aus Drittstaaten nach Deutschland

Ergebnisse einer schriftlichen Befragung



Inhaltsverzeichnis

	Abbildungsverzeichnis	6
	Tabellenverzeichnis	9
	Abkürzungsverzeichnis	10
1.	Einleitung	11
2.	Stand der Forschung	13
3.	Rechtliche Grundlagen für die Zuwanderung von hochqualifizierten Drittstaatsangehörigen nach Deutschland	17
4.	Projektbeschreibung	22
5.	Grundlegende Ergebnisse: Grundgesamtheit AZR und Befragte	23
5.1	Herkunftsländer	24
5.2	Alter	26
5.3	Geschlecht	27
5.4	Verknüpfung von Herkunftsland, Alter und Geschlecht	28
5.5	Verteilung der Hochqualifizierten in Deutschland	31
6.	Auswertungen der Fragebögen	34
6.1	Ausbildung und Sprachkenntnisse	34
6.2	Berufliche Situation	40
6.2.1	Sprachkenntnisse im Beruf	40
6.2.2	Arbeitssituation	41
6.2.3	Berufsgruppen und Branchen	43
6.2.4	Art des Unternehmens	46
6.2.5	Berufsfindung und Berufsausübung	47
6.2.6	Einkommen	50
6.3	Situation der Familienangehörigen von Hochqualifizierten	54
6.4	Migrationsmotive und Migrationsgeschichte	60
6.5	Bleibeabsichten	70
6.6	Zufriedenheit mit dem Leben in Deutschland	73
6.7	Anmerkungen und Ergänzungen der Befragten	74
7.	Zusammenfassung und Schlussfolgerungen	75
	Anhang: Fragebogen	81
	Literatur	89

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 5.1:	Staatsangehörigkeit der Hochqualifizierten: Grundgesamtheit und Befragte	25
Abbildung 5.2:	Altersverteilung der Hochqualifizierten: Grundgesamtheit und Befragte	26
Abbildung 5.3:	Geschlechterverteilung der Hochqualifizierten: Grundgesamtheit und Befragte	27
Abbildung 5.4:	Prozentuale Altersverteilung der Befragten insgesamt nach Geschlecht	28
Abbildung 5.5:	Staatsangehörigkeit der Grundgesamtheit nach Altersgruppen	29
Abbildung 5.6:	Staatsangehörigkeit der Grundgesamtheit nach Geschlecht	30
Abbildung 5.7:	Verteilung der Hochqualifizierten in Deutschland	33
Abbildung 6.1:	Anzahl der Hochqualifizierten mit Studium in Deutschland/ im Ausland	35
Abbildung 6.2:	Anzahl der Sprachen bzw. der mindestens „gut“ beherrschten Sprachen	36
Abbildung 6.3:	Genannte Sprachen, in denen Kenntnisse vorliegen	37
Abbildung 6.4:	Selbsteinschätzung der Deutschkenntnisse der Hochqualifi- zierten	37
Abbildung 6.5:	Deutschkenntnisse: Anzahl der Hochqualifizierten unterteilt nach Sprachniveau und Einreisezeitraum	38
Abbildung 6.6:	Verbesserung der Deutschkenntnisse nach Ausgangsniveau in %	40
Abbildung 6.7:	Für den Beruf benötigte Deutschkenntnisse	41
Abbildung 6.8:	Vergleich der beruflich erforderlichen und vorhandenen Deutschkenntnisse	41
Abbildung 6.9:	Beschäftigungssituation der Hochqualifizierten	42

Abbildung 6.10:	Arbeitssituation des Ehe- bzw. Lebenspartners	42
Abbildung 6.11:	Berufsgruppen, in denen die Hochqualifizierten tätig sind	44
Abbildung 6.12:	Einkommensklassen des Bruttoeinkommens der Hochqualifizierten	51
Abbildung 6.13:	Relative Einkommensverteilung nach ausgewählten Staatsangehörigkeiten	52
Abbildung 6.14:	Relative Einkommensverteilung der Vollzeitbeschäftigten nach Geschlecht	52
Abbildung 6.15:	Zufriedenheit mit dem Einkommen	53
Abbildung 6.16:	Zufriedenheit mit dem Einkommen nach Geschlecht in %	53
Abbildung 6.17:	Zufriedenheit mit der beruflichen Situation	54
Abbildung 6.18:	Familienstand der Befragten	55
Abbildung 6.19:	Staatsbürgerschaft des (Ehe)Partners/der (Ehe)Partnerin	55
Abbildung 6.20:	Herkunftsland des (Ehe-)Partners/der(Ehe-)Partnerin	56
Abbildung 6.21:	Wohnort des (Ehe-)Partners/der (Ehe-)Partnerin	56
Abbildung 6.22:	Anzahl der Kinder der Hochqualifizierten	57
Abbildung 6.23:	Anzahl der Kinder in den einzelnen Altersklassen	58
Abbildung 6.24:	Möglichkeiten für den (Ehe)Partner/die (Ehe)Partnerin, Arbeit zu finden	58
Abbildung 6.25:	Ausbildungs- und Arbeitsmarktchancen für Kinder	59
Abbildung 6.26:	Religionszugehörigkeit	60
Abbildung 6.27:	Push-Faktoren: Gründe für Verlassen des Herkunftslands	61
Abbildung 6.28:	Push-Faktoren: Bedeutung der beruflichen Perspektive, der allgemeinen Zukunftschancen und des Einkommens im Herkunftsland für die Auswanderung in %	62

Abbildung 6.29:	Pull-Faktoren: Gründe für Deutschland als Zielland	63
Abbildung 6.30:	Pull-Faktoren: Bedeutung des Arbeitsplatzes, des Unternehmens, der Karriereplanung und des Einkommens für die Einwanderung nach Deutschland in %	64
Abbildung 6.31:	Einreisejahr bezogen auf derzeitigen Aufenthalt	66
Abbildung 6.32:	Ersteinreisejahr von Personen, die zuvor schon einmal in Deutschland gelebt haben	67
Abbildung 6.33:	Vorherige Aufenthaltstitel	68
Abbildung 6.34:	Hochqualifizierte mit vorherigem Aufenthaltstitel nach neuem Recht	69
Abbildung 6.35:	Vorherige Berufstätigkeit in anderen Ländern in %	69
Abbildung 6.36:	Geplante Länge des Aufenthalts in Deutschland	70
Abbildung 6.37:	Hochqualifizierte, für die ein langfristiger Aufenthalt vorstellbar ist	71
Abbildung 6.38:	Bleibeabsichten nach ausgewählten Staatsangehörigkeiten	72
Abbildung 7.1:	Zufriedenheit mit dem Leben in Deutschland	73

Tabellenverzeichnis

Tabelle 5.1:	Staatsangehörigkeit der Hochqualifizierten: Grundgesamtheit und Befragte	24
Tabelle 5.2:	Verteilung der Hochqualifizierten auf die Bundesländer	32
Tabelle 6.1:	Anzahl der beherrschten Sprachen der Hochqualifizierten (alle Sprachniveaus)	35
Tabelle 6.2:	Anzahl der mindestens „gut“ beherrschten Sprachen der Hochqualifizierten	35
Tabelle 6.3:	Selbsteinschätzung der Deutschkenntnisse der Hochquali- fizierten	37
Tabelle 6.4:	Verbesserung der Deutschkenntnisse nach Ausgangsniveau	39
Tabelle 6.5:	Antwortmöglichkeiten Berufsgruppen	43
Tabelle 6.6:	Art des Aufenthaltstitels nach § 19 AufenthG	45
Tabelle 6.7:	Branchenzugehörigkeit der Hochqualifizierten	46
Tabelle 6.8:	Unternehmensgröße	47
Tabelle 6.9:	Zusammenarbeit mit Kollegen	48
Tabelle 6.10:	Einschränkungen in der Berufswahl	48
Tabelle 6.11:	Finden eines Arbeitsplatzes	49

Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
AufenthG	Aufenthaltsgesetz
ASAV	Anwerbestoppausnahmemverordnung
AZR	Ausländerzentralregister
BA	Bundesagentur für Arbeit
BAMF	Bundesamt für Migration und Flüchtlinge
BeschV	Beschäftigungsverordnung
BeschVerfV	Beschäftigungsverfahrensverordnung
d.h.	das heißt
EU	Europäische Union
EMN	Europäisches Migrationsnetzwerk
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
EWR	Europäischer Wirtschaftsraum
ff.	folgende
ggf.	gegebenenfalls
HRST	Human Resources in Science and Technology
i.V.m.	in Verbindung mit
ISCO	International Standard Classification of Occupations
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
SGB	Sozialgesetzbuch
vgl.	vergleiche
z.B.	zum Beispiel

1. Einleitung

Die Zuwanderung von Hochqualifizierten wird sowohl in Deutschland als auch weltweit unter verschiedenen Aspekten wie brain drain, brain gain, zirkulärer Migration oder – im Rahmen der EU – bezüglich der Einführung der Blue Card¹ diskutiert. Gut qualifizierte Fachkräfte werden, auch bei stagnierender wirtschaftlicher Lage, benötigt und sorgen vor allem durch Tätigkeiten im Bereich Forschung und Entwicklung für positive wirtschaftliche Impulse. Für Deutschland ist die Zuwanderung von Hochqualifizierten zudem vor dem Hintergrund des demographischen Wandels und der Auswanderung von heimischen Fachkräften bedeutend. Neue Ideen und Impulse sind zudem grundlegend für den wissenschaftlichen Bereich, so dass auch der Aspekt der Vernetzung und des Austausches nicht vernachlässigt werden darf.

Vor dem Hintergrund der Überlegungen zu einer EU-Richtlinie zur Einreise und zum Aufenthalt von hochqualifizierten Drittstaatsangehörigen hatte die EU-Kommission im Jahr 2006 über das Europäische Migrationsnetzwerk (EMN) eine Small Scale Study zum Thema „Conditions of Entry and Residence of Third Country Highly-Skilled Workers in the EU“ in Auftrag gegeben. Ziel war es, die Gemeinsamkeiten und Unterschiede bezüglich des Bedarfes und der Zuwanderungsmöglichkeiten von hochqualifizierten Arbeitskräften in die Mitgliedstaaten zu identifizieren.

Der deutsche EMN-Beitrag „Migration von hoch Qualifizierten und hochrangig Beschäftigten aus Drittstaaten nach Deutschland“ enthielt auf Datenbasis des Ausländerzentralregisters (AZR) sowie der Bundesagentur für Arbeit (BA) quantitative Auswertungen, die zwar Aussagen zu Berufsgruppen erlaubten, aber keine qualitativen Erkenntnisse beinhalten konnten, da über die sozioökonomische Struktur der Hochqualifizierten, ihre Migrationsmotive und ihre Rückkehrabsichten keinerlei Informationen vorhanden waren. Diese Lücke wurde durch die Befragung der Hochqualifizierten nun (teilweise) geschlossen. Befragt wurde dabei ausschließlich die Gruppe der Hochqualifizierten, die einen Aufenthaltstitel nach § 19 AufenthG besaß. Hintergrund ist, dass es sich bei Personen mit diesem Aufenthaltstitel ausschließlich um Hochqualifizierte handelt. Wie in Kapitel 3 erläutert, existieren auch andere Möglichkeiten für gut qualifizierte Zuwanderer, einen Aufenthaltstitel in Deutschland zu erhalten. Über die Statistik des AZR ist aber bislang nicht auswertbar, welche dieser Personen tatsächlich zur Gruppe der Hochqualifizierten zählen. Daher wurden diejenigen befragt, die eindeutig als Hochqualifizierte identifiziert werden konnten. Da im AZR nur Personen mit einem Aufenthaltstitel nach § 19 AufenthG registriert sind, die aus Drittstaaten kommen, sind keine Personen aus EU-Ländern befragt worden. Es

1 Die „EU Blue Card“ wurde durch den Ministerrat am 25.05.2009 beschlossen. Sie ist eine kombinierte Aufenthalts- und Arbeitsgenehmigung für Drittstaatsangehörige und berechtigt ihren Inhaber, sich rechtmäßig in einem EU-Mitgliedstaat aufzuhalten und einer hoch qualifizierten Beschäftigung nachzugehen. Die Richtlinie (KOM(2007) 637 endgültig) setzt als Bedingung fest, dass der Antragsteller einen Arbeitsvertrag nachweisen und über eine qualifizierte Berufsausbildung verfügen muss. Die Höhe des Gehaltes muss dem 1,5-fachen des Brutto-Durchschnittsgehalts im Aufnahmestaat entsprechen (Ausnahme bei Bedarf an Arbeitskräften: 1,2-faches Gehalt). Die Gültigkeit der Blue Card beträgt zwischen einem und vier Jahren und kann verlängert bzw. verkürzt werden (bei Projekten mit kürzerer Laufzeit); nach achtzehnmonatigem Aufenthalt können Blue Card Inhaber und ihre Familienangehörigen in ein anderes EU-Land weiterziehen. Zu beachten bleibt, dass die Richtlinie nicht das Recht der Mitgliedstaaten berührt, festzulegen, wie viele Drittstaatsangehörige maximal mit einer Blue Card einreisen dürfen.

sind allerdings noch einige Personen aus den 2007 der EU beigetretenen Ländern Rumänien und Bulgarien befragt worden, die zum Zeitpunkt der Adressenermittlung noch einen Aufenthaltstitel nach § 19 AufenthG besaßen.

Das Working Paper ist wie folgt aufgebaut: In Kapitel zwei wird ein kurzer Überblick zum Stand der Forschung und zur aktuellen Datenlage bezüglich der Zuwanderung von Hochqualifizierten gegeben.

Kapitel drei beinhaltet eine Darstellung der rechtlichen Grundlagen, die für die Zuwanderung von Drittstaatsangehörigen nach Deutschland gelten. Hierbei wird nicht nur der für die Befragung relevante Aufenthaltstitel nach § 19 AufenthG erläutert, sondern es wird auch auf andere Möglichkeiten für Fachkräfte und Hochqualifizierte eingegangen, einen Aufenthaltstitel zu Arbeitszwecken zu erhalten.

Informationen zur Befragung sowie eine Beschreibung des Forschungsdesigns schließen in Kapitel vier an.

Die Auswertungen der Fragebögen beginnen in Kapitel fünf mit einer Darstellung der grundlegenden Ergebnisse zu den Merkmalen „Herkunftsländer“, „Alter“ und „Geschlecht“. Da diese Merkmale sowohl aus den Basisdaten des AZR für die Grundgesamtheit als auch für die tatsächlich Befragten auswertbar sind, wurden sie einander gegenübergestellt. Zusätzlich wird ein Überblick über die regionale Verteilung der Hochqualifizierten in Deutschland gegeben.

Kapitel sechs enthält die detaillierten Auswertungen der Fragebögen. Begonnen wird mit der Ausbildung und den Sprachkenntnissen der Hochqualifizierten, gefolgt von Informationen zur beruflichen Situation. Neben grundlegenden Informationen zur Arbeitssituation (Art der Tätigkeit, Einkommen, Berufsfindung und -ausübung) wird die berufliche Tätigkeit der Hochqualifizierten nach Berufsgruppen und Branchen aufgeschlüsselt. Anschließend werden Informationen zu den Familienangehörigen ((Ehe-)Partner bzw. (Ehe-)Partnerinnen, Kinder) analysiert. Im folgenden Teilkapitel werden dann die Migrationsmotive der Hochqualifizierten näher betrachtet. Zusätzlich steht im Focus, welche Migrationsgeschichte die Befragten aufweisen, wobei Informationen zu vorherigen Aufenthalten in Deutschland sowie vorherigen Aufenthaltstiteln aufbereitet werden. Daran anschließend werden die Bleibeabsichten der Hochqualifizierten betrachtet. Kapitel sechs schließt mit grundsätzlichen Aussagen zur Zufriedenheit der Befragten in Deutschland sowie mit einem Teilkapitel zu den Anmerkungen der Befragten, die diese in einem freien Eingabefeld machen konnten.

Eine Zusammenfassung sowie Schlussfolgerungen, die aufgrund der Auswertungen in Kapitel fünf und sechs getätigt werden können, liefert Kapitel sieben.

2. Stand der Forschung

Erste theoretische und empirische Ansätze zur Migration Hochqualifizierter entstanden bereits in den 1960er Jahren und stammten dabei überwiegend aus dem angelsächsischen Sprachraum (zu einer generellen Übersicht über Migrationstheorien bezogen auf Hochqualifizierte vgl. z.B. Hunger 2003, Sauer 2004). Während zunächst einzelne Gruppen wie beispielsweise der Austausch im wissenschaftlichen Bereich im Vordergrund standen, rückte in den 1970er Jahren die Abwanderung von Hochqualifizierten allgemein unter dem Begriff des „brain drain“ stärker in den Focus (Hunger 2003: 10), ein Begriff, der sich in den folgenden Jahren vor allem auf die Migration aus den Entwicklungsländern in die Industrieländer bezog. Hervorgehoben wurden hierbei insbesondere die negativen Konsequenzen der Emigration Hochqualifizierter und die damit verbundenen Wohlfahrtsverluste für die jeweiligen Entsendeländer. So würde eine Abwanderung der „schlauesten Köpfe“ erhebliche finanzielle Verluste, etwa durch Steuereinkünfte durch fehlende Arbeits- und Konsumkraft oder durch die (teilweise) staatlich getragenen Kosten für die Ausbildung der Emigrierten, für die betroffenen Länder bedeuten. Zusätzlich würden bereits bestehende Abhängigkeitsstrukturen der Entwicklungsländer von den westlichen Industriestaaten verstärkt.

In den 1980er und 1990er Jahren verschob sich der Schwerpunkt in der Forschung zur Migration Hochqualifizierter. Die entwicklungspolitische Fragestellung rückte dabei zunehmend in den Hintergrund; vielmehr wurden nun Wanderungsbewegungen hochqualifizierter Arbeitskräfte im Kontext einer zunehmend globalen und vernetzten Unternehmenswelt betrachtet. Auch in Deutschland wurde die Zuwanderung Hochqualifizierter nun verstärkt als Forschungsgebiet wahrgenommen (Kolb 2005: 159). Die Migration von Hochqualifizierten wurde nicht mehr ausschließlich vor dem Hintergrund einer negativen Verlustsituation für die Entwicklungsländer beschrieben; zunehmend betonten die Wissenschaftler auch mögliche positive Effekte, beispielsweise auf das Bildungsverhalten der im Entsendeland Zurückgebliebenen. Die Erwartung höherer Löhne für Hochqualifizierte im Ausland sowie der ebenfalls im Entsendeland freigesetzte Bedarf an besser ausgebildeter Arbeitskraft könnten in der Folge einen möglichen Anreiz für die im Land Verbliebenen darstellen, verstärkt in die eigene Bildung zu investieren (vgl. z.B. das Modell von Mountford 1997). Auch wurde die Option einer möglichen Rückkehr der Hochqualifizierten in ihre Ursprungsländer, insbesondere unter dem Aspekt eines positiven Wissensaustausches, als wichtiger Faktor für den wirtschaftlichen Fortschritt in den betroffenen Ländern angesehen.

Neu diskutiert wurde auch die Wirkung von Diasporanetzwerken sowie die Bedeutung von Rücküberweisungen der im Ausland tätigen Hochqualifizierten für die wirtschaftliche Entwicklung der Entsendeländer (vgl. OECD 2008). Ein zunächst als Verlust wahrgenommener brain drain könnte sich - so die Annahme - im Laufe der Zeit in einen sogenannten brain-(re)gain verwandeln und damit auch für die Entsendeländer zu einem Gewinn führen. Neben brain drain und brain gain rückten in den letzten Jahren Argumente für eine brain circulation, also eine zirkuläre Migration, in den Vordergrund. Diese soll zu einer Triple-Win-Situation führen, bei der die Migranten, die Herkunftsländer und die

Zielländer gewinnen. Für die Herkunftsländer resultieren dabei positive Effekte, wenn die Hochqualifizierten zurückkehren und in den Herkunftsländern selbst investieren oder Investitionen induzieren (Luft 2008: 14 ff.).

Mit dem Aufkommen neuer Technologien im Rahmen einer verstärkten Globalisierung der Weltwirtschaft stieg in den 1990er Jahren die Nachfrage nach höher qualifizierter Arbeitskraft insbesondere in den Industrieländern stark an (Chiswick 2005). Als Antwort auf diese Entwicklung begannen viele OECD-Länder seit Ende der 1980er Jahre die Strategie einer zunehmend selektiven Einwanderungspolitik zu verfolgen. Hierfür wurden - um entsprechende Anreize zu schaffen - die Einreisebedingungen für Hochqualifizierte gezielt attraktiver gestaltet. In den USA wurde es beispielsweise bereits 1990 mit dem Immigration Act für bestimmte Immigrantengruppen möglich, eine zeitlich weitgehend unbefristete Arbeits- und Aufenthaltsgenehmigung zu erlangen. Ähnlich gestaltete sich die Situation in Kanada und Australien mit der Einführung eines Punktesystems, welches eine gezielte Einwanderung von gut Qualifizierten ermöglichte.

Empirische Daten zu Hochqualifizierten

Das gesteigerte Interesse an der Thematik der Hochqualifizierten auf politischer Ebene machte auf der anderen Seite jedoch auch auf die prekäre Datenlage auf diesem Gebiet aufmerksam (ICMPD 2005: 2). Eine der großen Schwierigkeiten bei der Erfassung der weltweiten Migrationsbewegungen war - und ist auch heute noch - die von Land zu Land unterschiedliche Begriffsbestimmung und Datenerfassung auf diesem Gebiet. So wird etwa der Begriff „Migrant“ in einigen Ländern über das jeweilige Geburtsland definiert, in anderen Ländern dagegen über die jeweilige Staatsbürgerschaft (OECD 2008: 68). In vielen Ländern gibt es dabei allerdings ohnehin keine oder nur wenige statistische Daten zur Migration. Zudem variiert die Definition des Begriffes „Hochqualifizierter“. In vielen empirischen Studien wird die Qualifikation anhand des Bildungsabschlusses ermittelt. Da diese Definition jedoch nur auf der formalen Bildung, nicht aber auf der tatsächlichen Berufsausübung basiert, erarbeitete die OECD zusammen mit Eurostat im Jahre 1995 zusätzlich eine Definition zur Messung der Humanressourcen im (Natur-) Wissenschafts- und Technologiebereich (S&T). Die Definition dieser sogenannten „Human Resources in Science and Technology“ (HRST) basiert auf zwei Kriterien. Als HRST ist demnach definiert, wer zum einen entweder über eine tertiäre Ausbildung (mit oder ohne Universitätsabschluss) im Bereich der (Natur-) Wissenschaft und der Technologie verfügt und/oder wer eine berufliche Tätigkeit ausübt, welche eigentlich eine derartige Qualifikation voraussetzt (OECD/EUROSTAT 1995). Zu den Personengruppen, die als HRST eingestuft werden, gibt es empirische Daten über EUROSTAT, über die sich allerdings nur eingeschränkt Wanderungsbewegungen abbilden lassen. Zudem sind diese Daten wenig vergleichbar, da in vielen Ländern derart detailliertes Datenmaterial nicht verfügbar ist.

Zum Ausmaß der Migration Hochqualifizierter existieren einige empirische Studien, die aber aufgrund der genannten Datenprobleme oft in ihrer Aussagekraft eingeschränkt sind. So schätzten Carrington und Detragiache in einer Studie des Internationalen Währungsfonds von 1998 über Daten aus dem US-Zensus von 1990 sowie weitere Daten über den Ausbildungsstand der Bevölkerung in einzelnen Entwicklungsländern den Umfang der Wanderungsbewegungen von Hochqualifizierten in die OECD-Länder (Carrington and

Detragiache, 1998). Da der US-Zensus den Vorteil hat, dass genaue Aussagen über das jeweilige Bildungsniveau (primär, sekundär, tertiär) der Migranten getroffen werden können, wurde dieser herangezogen, um diese Bildungsstruktur auf die Situation in den übrigen Ländern zu übertragen. Ergänzend gaben die OECD-Daten zudem Aufschluss über die Herkunft der Immigranten und deren Verteilung in den entsprechenden Ländern. Dieses Vorgehen setzte jedoch die Annahme voraus, dass Migranten eines bestimmten Herkunftslandes in den USA einen ähnlichen Ausbildungsstand aufweisen wie Migranten der selben Herkunft in allen anderen OECD-Ländern.

Einen Datenvergleich der Jahre 1990 und 2000 liefern Docquier und Marfouk (2005), aufbauend auf den Ergebnissen von Carrington und Detragiache 1998 (s.o.). Sie ergänzten neuere Informationen zur Qualifikationsstruktur der hochqualifizierten Migranten und lieferten Zahlen zu kleineren Ländern, die 1998 in der Studie von Carrington and Detragiache noch nicht einzeln aufgeführt wurden.

Ebenfalls wenig aktuell, aber aufgrund der Übersichtlichkeit und Vollständigkeit immer noch bedeutend sind die Zahlen der OECD, die in der in Auftrag gegebenen Studie „International Mobility of the Highly Skilled“ im Jahr 2002 veröffentlicht wurden (OECD 2002). Die zugrunde liegenden Daten aus den Jahren 1998-2001 bilden die Wanderungsströme von Hochqualifizierten in die und zwischen den verschiedenen OECD-Staaten ab; sie sind aber aufgrund der genannten Daten- und Definitionsprobleme nur bedingt vergleichbar und beruhen (je nach Verfügbarkeit in den einzelnen Ländern) auf unterschiedlichen Basisjahren. Auch die im Factbook 2007 veröffentlichten Zahlen zu Hochqualifizierten gehen auf diese Datenbasis zurück, ebenso der Überblick in „Counting Immigrants and Expatriates in OECD-Countries: A new Perspective“ aus dem Jahr 2005 (OECD 2007, Dumont/Lemaitre 2005). Dasselbe gilt für die neueste Veröffentlichung der OECD zu qualifizierten Migranten „The Global Competition for Talent: Mobility of the Highly Skilled“ (2008). Zusätzlich wurden hier allerdings Daten zur Migration von Studenten sowie aktuelle Zahlen zur Zu- und Abwanderung allgemein ergänzt. Ähnlich verfuhr der World Migration Report der International Organization for Migration (IOM) 2008.

Die Datenlage ist aufgrund mangelnder Datenverfügbarkeit und -vergleichbarkeit somit insgesamt noch nicht befriedigend. Auch bezogen auf Deutschland gibt es noch kaum Informationen über die Gruppe der Hochqualifizierten. Es wurden allerdings einige empirische Untersuchungen durchgeführt, die zumindest für einzelne Aspekte die Migration Hochqualifizierter näher beleuchten. So veröffentlichte beispielsweise das Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit (IZA) im Auftrag des Bundesministeriums für Bildung und Forschung im Jahr 2001 eine Studie zur Nachfrage nach internationalen hochqualifizierten Beschäftigten vor dem Hintergrund der steigenden Arbeitskräftemobilität (Winkelmann et al. 2001). In diesem Rahmen wurde im Herbst 2000 der IZA International Employer Survey 2000 erhoben, eine Befragung von 850 Unternehmen in vier europäischen Ländern zu Strategien und Erfahrungen bei der Gewinnung internationaler Fachkräfte. 340 der befragten Unternehmen befanden sich in Deutschland, je 170 in Frankreich, Großbritannien und den Niederlanden. Die Unternehmen hatten mindestens 100 Beschäftigte und kamen aus den Branchen Chemische Industrie, Verarbeitendes Gewerbe, Finanzdienstleistungen, Informationstechnologie sowie Forschung und Entwicklung. Hauptinteresse der Befragung

waren die Bestimmungsgründe der Nachfrage nach ausländischen hochqualifizierten Mitarbeitern. Komplementär dazu wurde vom Wissenschaftlichen Zentrum Kassel das Mobilitätsverhalten von Hochschulabsolventen und Promovierten untersucht (Jahr et al. 2001, Enders und Bornmann 2001).

Das Interesse an Hochqualifizierten stieg mit der Einführung der sogenannten „Green Card“ in Deutschland im Jahr 2000 (vgl. Kapitel 3). Zu den IT-Spezialisten, die mit einer Green Card nach Deutschland kamen, wurde vom Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit eine Expertise in Auftrag gegeben, für die 514 Green Card - Inhaber bezüglich ihrer Sozialstruktur, der Zuwanderung, der beruflichen Integration und des täglichen Lebens in Deutschland sowie zu ihren Zukunftsplänen befragt wurden (Venema 2004). Zuvor wurde bereits eine Expertise im Auftrag des Sachverständigenrats für Zuwanderung und Integration erstellt, in der qualitative und quantitative Auswirkungen der Green Card dargestellt wurden (Kolb 2003).

Bezüglich der Anerkennung von ausländischen Abschlüssen von Hochqualifizierten wurde im Jahr 2007 zudem eine Studie im Rahmen des EQUAL-Projekts „Global Competences“ durchgeführt (Englmann/Müller 2007). Hierbei wurden zum einen Mitarbeiter in Anerkennungsstellen befragt (66 Befragungsteilnehmer anhand eines qualitativen problemzentrierten Interviews, 164 anhand eines teil-standardisierten Fragebogens). Zum anderen wurden 152 Migranten, die bereits über Anerkennungserfahrungen in Deutschland verfügten, mittels eines (weitgehend standardisierten) Fragebogens befragt, um generalisierende Aussagen zur Gruppe der Antragsteller und zu Ergebnissen von Anerkennungsverfahren zu gewinnen.

Studien, die nähere Informationen über den sozioökonomischen Hintergrund, die Wanderungsmotive und die Rückkehrabsichten von hochqualifizierten Migranten in Deutschland liefern können, sind jedoch bislang nicht bekannt. Die folgenden Auswertungen der Befragung der Hochqualifizierten mit einem Aufenthaltstitel nach § 19 AufenthG sollen dazu beitragen, diese Lücke zu schließen.

3. Rechtliche Grundlagen für die Zuwanderung von hochqualifizierten Drittstaatsangehörigen nach Deutschland

Die rechtlichen Regelungen für die Zuwanderung von gut qualifizierten Personen aus Drittstaaten wurden vor dem Hintergrund der Entwicklung in den 1970er Jahren (Ölkrise und Anwerbestopp mit entsprechendem geringeren Bedarf an gering Qualifizierten) und dem heutigen Bedarf an Hochqualifizierten entwickelt. Neben einem Titel nach § 19 AufenthG für Hochqualifizierte (den die im Rahmen dieser Untersuchung Befragten besitzen) gibt es zahlreiche weitere Möglichkeiten für qualifizierte Migranten, in Deutschland zu arbeiten. Diese Möglichkeiten werden der Vollständigkeit halber ebenfalls dargestellt, um die Gruppe der Hochqualifizierten mit einem Titel nach § 19 AufenthG von anderen ebenfalls hochqualifizierten Zuwanderern abzugrenzen.

Entwicklung zwischen Anwerbestopp und neuem Zuwanderungsgesetz (1973 – 2004)

Durch den im Jahr 1973 in Kraft getretenen Anwerbestopp für ausländische Arbeitnehmer war es Drittstaatsangehörigen kaum mehr möglich, zum Zweck der Arbeitsaufnahme nach Deutschland zuzuwandern. Ende der 1980er Jahre zeigte sich in der deutschen Wirtschaft, trotz hoher allgemeiner Arbeitslosigkeit, in bestimmten Sektoren ein Mangel an Arbeitskräften. Dies führte u.a. zur teilweisen Lockerung des Anwerbestopps. In der erstmals am 21.12.1990 erlassenen Anwerbestoppausnahmereverordnung (ASAV) wurden die vom Anwerbestopp ausgenommenen beruflichen Tätigkeiten aufgeführt. Im Bereich der höheren beruflichen Qualifikation waren hier ausdrücklich genannt „Wissenschaftler für eine Beschäftigung in Forschung und Lehre“ (§ 5 Nr. 1 ASAV) und „Fachkräfte, die eine Hochschul- oder Fachhochschulausbildung oder eine vergleichbare Qualifikation besitzen, sofern an ihrer Beschäftigung wegen ihrer besonderen fachlichen Kenntnisse ein öffentliches Interesse besteht“ (§ 5 Nr. 2 ASAV). Seit 1998 besteht ebenfalls die Möglichkeit, über unternehmensinterne Arbeitsmärkte ausländische Fachkräfte zu rekrutieren, von der vor allem Großunternehmen mit Niederlassungen im Ausland Gebrauch gemacht haben (§ 4 Abs. 7 und 8 ASAV). Für hochqualifizierte ausländische Fachkräfte der Informations- und Kommunikationstechnologie wurde im März 2000 in Abstimmung mit den Wirtschaftsverbänden ein Sofort-Programm zum Abbau des Fachkräftemangels verabschiedet. Durch zwei zum 01.08.2000 in Kraft getretene befristete ausländer- und arbeitsgenehmigungsrechtliche Verordnungen² (die sogenannte „Green Card - Regelung“) wurde es Fachkräften aus diesen Branchen aus Staaten außerhalb des Europäischen Wirtschaftsraums ermöglicht, in Deutschland zu arbeiten. Am 01.01.2005 wurde die Green Card - Regelung durch das Zuwanderungsgesetz abgelöst. Für Selbständige enthielt das Ausländergesetz

² Verordnung über die Arbeitsgenehmigung für hoch qualifizierte ausländische Fachkräfte der Informationstechnologie (IT-ArGV) und Verordnung über die Aufenthaltsgenehmigungen für hoch qualifizierte ausländische Fachkräfte der Informations- und Kommunikationstechnologie (IT-AV).

keine explizite Regelung; hier wurde ersatzweise regelmäßig auf die allgemeinen ausländerrechtlichen Erteilungsvoraussetzungen zurückgegriffen. Eine Aufenthaltserlaubnis wurde regelmäßig nur erteilt, wenn dies im öffentlichen Interesse lag. Auch sollte der Grundsatz der Gegenseitigkeit beachtet werden, d. h. der Aufenthalt von Deutschen als Selbständige auch im Herkunftsland des jeweiligen Ausländers zulässig sein.

Derzeitige rechtliche Regelung: Zuwanderungsgesetz (seit 2005)

Am 01.01.2005 trat in Deutschland das neue Zuwanderungsgesetz in Kraft, dessen Kern das Aufenthaltsgesetz (AufenthG) darstellt. Ein Ziel des Zuwanderungsgesetzes ist es, Migration unter Berücksichtigung der Aufnahme- und Integrationsfähigkeit sowie der wirtschafts- und arbeitsmarktpolitischen Interessen der Bundesrepublik Deutschland zu gestalten und zu ermöglichen (§ 1 AufenthG). Das Ziel der Zuwanderung qualifizierter Arbeitnehmer wird damit weiter verfolgt.

Das AufenthG regelt den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet. Als Aufenthaltstitel im Bereich der Arbeitsmigration sind neben dem Visum die (befristete) Aufenthaltserlaubnis und die (unbefristete) Niederlassungserlaubnis vorgesehen.

Als wesentliche Neuregelung gegenüber der alten Rechtslage ist anstelle der bisher durchzuführenden zwei Genehmigungsverfahren (hinsichtlich Aufenthalt und Arbeit) lediglich ein Verfahren für die Erteilung des Aufenthaltstitels bei der Ausländerbehörde erforderlich (§ 4 Abs. 2, § 18 Abs. 2 i. V. m. § 39 AufenthG, „one-stop-government“). Die Arbeitserlaubnis kann im Wege einer verwaltungsinternen Zustimmung durch die zuständige Agentur für Arbeit erteilt werden, wenn eine negative Auswirkung auf den Arbeitsmarkt nicht zu erwarten ist. Die Zustimmung der Agentur für Arbeit ist entbehrlich, wenn in den entsprechenden Paragraphen der Beschäftigungsverordnung (BeschV) bzw. der Beschäftigungsverfahrensverordnung (BeschVerfV) geregelt ist, dass eine solche nicht erforderlich ist.

Für qualifizierte Fachkräfte mit akademischer oder vergleichbarer Ausbildung gibt es mehrere Möglichkeiten, nach dem Aufenthaltsgesetz einen Aufenthaltstitel zum Beschäftigungszweck zu erhalten. Sie können zum einen einen (befristeten) Aufenthaltstitel nach § 18 AufenthG für eine Beschäftigung beantragen (a). Zum anderen können sie bei besonders herausragender Qualifikation eine sofortige (unbefristete) Niederlassungserlaubnis für Hochqualifizierte nach § 19 AufenthG erhalten (b). Diese Gruppe wurde im Rahmen des Projektes befragt, da hierbei „Hochqualifizierte“ eindeutig zu identifizieren sind. Seit dem 01.12.2007 können „Forscher“ zudem in einem vereinfachten Verfahren einen Titel nach § 20 AufenthG beantragen (c). Für Hochqualifizierte, die sich selbständig machen wollen, gelten die Zulassungsvoraussetzungen des § 21 AufenthG, welcher erstmals ausdrücklich die Zuwanderung Selbständiger regelt (d).

Eine für Studienzwecke erteilte Aufenthaltserlaubnis (§ 16 AufenthG) kann zudem nach erfolgreichem Abschluss des Studiums zum Zwecke der Arbeitsplatzsuche verlängert werden. Nach erfolgreicher Suche kann eine Aufenthaltserlaubnis zum Zwecke der Erwerbstätigkeit erlassen werden.

Eine wichtige rechtliche Änderung wurde am 19.12.2008 induziert, als der Bundesrat dem neuen Arbeitsmigrationssteuerungsgesetz zugestimmt hat. Das Gesetz enthält neue Regelungen zur arbeitsmarktdäquaten Steuerung der Zuwanderung hochqualifizierter Fachkräfte. Es setzt die Inhalte des am 16.07.2008 vom Kabinett verabschiedeten „Aktionsprogramms der Bundesregierung - Beitrag der Arbeitsmigration zur Sicherung der Fachkräftebasis in Deutschland“ um, die einer gesetzlichen Regelung bedurften. Die damit verbundenen rechtlichen Änderungen sind zum 01.01.2009 wirksam geworden und betreffen die befragten Hochqualifizierten somit nicht. Der Vollständigkeit halber werden sie jedoch mit aufgeführt.

a) Beschäftigung (§ 18 AufenthG)

Allgemein können qualifizierte Drittstaatsangehörige nach § 18 AufenthG eine Aufenthaltserlaubnis, d.h. einen befristeten Aufenthaltstitel erlangen. Der Aufenthaltstitel zur Ausübung einer Beschäftigung wird erteilt, wenn die Bundesagentur für Arbeit zustimmt oder durch Rechtsverordnung oder zwischenstaatliche Vereinbarung bestimmt ist, dass die Erteilung zustimmungsfrei ist. Bei qualifizierten Drittstaatsangehörigen handelt es sich insbesondere um Personen, für die die Bestimmungen nach den Paragraphen 4, 5, 8, 27, 28 und 31 der BeschV gelten. Diese sind:

- Führungskräfte (§ 4 BeschV)
- Personen aus dem Bereich Wissenschaft, Forschung und Entwicklung (§ 5 BeschV)
- Journalistinnen und Journalisten (§ 8 BeschV)
- IT-Fachkräfte und akademische Berufe (§ 27 BeschV)
- Leitende Angestellte und Spezialisten (§ 28 BeschV)
- Fachkräfte im Rahmen des internationalen Personalaustausches (§ 31 BeschV).

Das Arbeitsmigrationssteuerungsgesetz sieht zudem ab dem 01.01.2009 einen neuen Aufenthaltstitel vor, der Geduldeten einen sicheren Aufenthalt verschaffen kann, wenn sie in Deutschland eine qualifizierte Berufsausbildung oder ein Hochschulstudium abgeschlossen haben und über eine verbindliche Einstellungszusage oder bereits über ein entsprechendes Arbeitsverhältnis verfügen. Auch geduldete Hochschulabsolventen, deren Studienabschluss in Deutschland anerkannt ist und die zwei Jahre lang durchgehend in einem ihrer Qualifikation entsprechenden Beruf gearbeitet haben, können einen sicheren Aufenthaltstatus erhalten. Gleiches gilt für geduldete Fachkräfte, die zwei Jahre lang durchgehend in einem Beschäftigungsverhältnis standen, das eine qualifizierte Berufsausbildung (dreijährige Ausbildung) voraussetzt. Geregelt ist dies in § 18 a Nr. 1 a) bis c) des Aufenthaltsgesetzes.

b) Hochqualifizierte (§ 19 AufenthG)

Durch § 19 AufenthG wird es hochqualifizierten Arbeitskräften, an deren Aufenthalt ein besonderes wirtschaftliches und gesellschaftliches Interesse besteht, ermöglicht, abweichend von § 9 Abs. 2 Nr. 1 AufenthG von Anfang an einen unbefristeten Aufenthaltstitel in Form einer Niederlassungserlaubnis zu erlangen. Diesem Personenkreis soll auf diese Weise die „notwendige Planungssicherheit“ geboten werden. Die Niederlassungserlaubnis kann nach § 19 Abs. 1 AufenthG dann erteilt werden, wenn

- ein konkretes Arbeitsplatzangebot vorliegt (§ 18 Abs. 5 AufenthG),
- davon auszugehen ist, dass die Integration des Ausländers in die bundes-deutschen Lebensverhältnisse gewährleistet ist (§ 19 Abs. 1 AufenthG) und
- der Lebensunterhalt ohne staatliche Hilfe gesichert ist (§ 19 Abs. 1 AufenthG).

Zur besseren Eingrenzung, welche Personen insbesondere als hochqualifizierte Arbeitskräfte einzuordnen sind, enthält Absatz 2 des § 19 AufenthG Beispiele, in denen die Voraussetzungen zur Erteilung der Niederlassungserlaubnis in der Regel gegeben sind. Genannt werden hier Wissenschaftler mit besonderen fachlichen Kenntnissen, Lehrpersonen mit herausragenden Funktionen sowie Spezialisten und leitende Angestellte. Soweit die beabsichtigte Beschäftigung einem dieser Beispiele entspricht, bedarf die Erteilung gemäß § 3 BeschV nicht der - ansonsten erforderlichen - Zustimmung der Bundesagentur für Arbeit. Für die genannten Gruppen gelten folgende Regelungen:

Die besonderen fachlichen Kenntnisse von Wissenschaftlern nach § 19 Abs. 2 Nr. 1 AufenthG liegen vor, wenn der Wissenschaftler über eine besonders hohe Qualifikation oder über Kenntnisse in einem speziellen Fachgebiet von überdurchschnittlich hoher Bedeutung verfügt. In Zweifelsfällen soll eine Stellungnahme fachkundiger wissenschaftlicher Einrichtungen oder Organisationen eingeholt werden.

Die herausragende Funktion bei Lehrpersonen nach § 19 Abs. 2 Nr. 2 AufenthG ist bei Lehrstuhlinhabern und Institutsdirektoren gegeben. Von einer herausragenden Funktion bei wissenschaftlichen Mitarbeitern ist auszugehen, wenn sie eigenständig und verantwortlich wissenschaftliche Projekt- und Arbeitsgruppen leiten.

Bei dem Personenkreis nach § 19 Abs. 2 Nr. 3 AufenthG (Spezialisten und leitende Angestellte mit besonderer Berufserfahrung) ist die Annahme der „Hochqualifikation“ durch ihre Berufserfahrung und berufliche Stellung gerechtfertigt. Um eine missbräuchliche Anwendung und Auslegung zu verhindern, wird zusätzlich eine Mindest Gehaltsgrenze in der Höhe des Doppelten der Beitragsbemessungsgrenze der gesetzlichen Krankenversicherung gefordert, die regelmäßig ein Indiz für die herausragende berufliche Stellung und Fähigkeit darstellt. Zum Zeitpunkt der Ermittlung der Adressen derjenigen Hochqualifizierten, die im Rahmen der Befragung angeschrieben wurden, betrug das Mindestgehalt 85.500 Euro (brutto) im Jahr. Die Beitragsbemessungsgrenze wird jährlich zum Ende des Kalenderjahres an die allgemeine Entwicklung angepasst.

Durch das Arbeitsmigrationssteuerungsgesetz wurde die Einkommensgrenze für Hochqualifizierte zum 01.01.2009 von dem Doppelten der Beitragsbemessungsgrenze der

gesetzlichen Krankenversicherung (2008: 86.400 Euro) auf die Beitragsbemessungsgrenze der allgemeinen Rentenversicherung gesenkt (für das Jahr 2009 entspricht dies einem Jahreseinkommen von 64.800 Euro). Diese Einkommenshöhe entspricht in etwa dem 1,7-fachen des durchschnittlichen sozialversicherungspflichtigen Einkommens in Deutschland.

c) Forscher (§ 20 AufenthG)

Seit dem 01.12.2007 können Forscher, die mit einer vom Bundesamt für Migration und Flüchtlinge anerkannten Forschungseinrichtung eine Aufnahmevereinbarung abgeschlossen haben, unter Vorlage dieser Vereinbarung bei der zuständigen deutschen Auslandsvertretung ein Visum für Forscher beziehungsweise bei der zuständigen Ausländerbehörde eine Aufenthaltserlaubnis „Forscher“ nach § 20 Aufenthaltsgesetz beantragen. Die Ausländerbehörde prüft dann in der Regel lediglich, ob der Forscher die allgemeinen Erteilungsvoraussetzungen erfüllt. Eine Arbeitsmarktprüfung durch die Bundesagentur für Arbeit findet nicht statt.

d) Selbständige (§ 21 AufenthG)

Einem Ausländer kann eine Aufenthaltserlaubnis zur Ausübung einer selbständigen Tätigkeit erteilt werden, wenn ein übergeordnetes wirtschaftliches Interesse oder ein besonderes regionales Bedürfnis besteht (§ 21 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 AufenthG), die Tätigkeit positive Auswirkungen auf die Wirtschaft erwarten lässt (§ 21 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 AufenthG) und die Finanzierung der Umsetzung durch Eigenkapital oder durch Kreditzusage gesichert ist (§ 21 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 AufenthG). Diese Voraussetzungen des § 21 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 und 2 gelten in der Regel bei einer Investition von mindestens 500.000 Euro und bei der Schaffung von fünf Arbeitsplätzen als erfüllt (§ 21 Abs. 1 Satz 2 AufenthG). Im Übrigen richtet sich die Beurteilung der Voraussetzungen insbesondere nach der Tragfähigkeit der zu Grunde liegenden Geschäftsidee, den unternehmerischen Erfahrungen, der Höhe des Kapitaleinsatzes, den Auswirkungen auf die Beschäftigungs- und Ausbildungssituation sowie nach dem Beitrag für Forschung und Innovation. Die Aufenthaltserlaubnis von Selbständigen wird auf längstens drei Jahre befristet. Selbständige können nach drei Jahren eine Niederlassungserlaubnis erhalten, wenn die Geschäftsidee erfolgreich verwirklicht wurde und der Lebensunterhalt gesichert ist.

Im Vermittlungsverfahren zum neuen Arbeitsmigrationssteuerungsgesetz wurde auf Initiative des Bundesrates die Mindestinvestitionssumme für Existenzgründer von 500.000 Euro auf 250.000 Euro gesenkt, so dass nun ab dieser Grenze und der Schaffung von fünf Arbeitsplätzen die oben genannten Voraussetzungen als erfüllt gelten.

Regelungen für Arbeitnehmer aus den EU-Mitgliedstaaten und bilaterale Abkommen

Freizügigkeitsberechtigte Arbeitnehmer aus den EU-Mitgliedstaaten sind den deutschen Staatsangehörigen weitgehend gleichgestellt und benötigen daher keine spezielle Arbeitserlaubnis. Für sie gilt das Gesetz über die allgemeine Freizügigkeit von Unionsbürgern (Freizügigkeitsgesetz/EU). Für Staatsangehörige aus den neuen EU-Mitgliedstaaten (Beitritt 2004: Tschechische Republik, Polen, Estland, Lettland, Litauen, Ungarn, Slowenien und Slowakische Republik, Beitritt 2007: Rumänien und Bulgarien) gilt nach dessen § 13 das Freizügigkeitsgesetz/EU für einen Übergangszeitraum (bis 2011 bzw. 2014) grundsätzlich

nur, wenn ihnen die Beschäftigung im Bundesgebiet durch die Bundesagentur für Arbeit genehmigt wurde; dabei wird ihnen ein Vorrang gegenüber zum Zweck der Beschäftigung einreisenden Staatsangehörigen aus Drittstaaten gewährt (§ 284 SGB III i.V.m. § 39 Abs. 2 bis 4 und 6 AufenthG und § 12a Arbeitsgenehmigungsverordnung). Ganz ohne Vorrangprüfung wird aufgrund von § 12b Arbeitsgenehmigungsverordnung die Arbeitserlaubnis-EU Fachkräften mit einem Hochschulabschluss oder mit einer vergleichbaren Qualifikation sowie ihren freizügigkeitsberechtigten Familienangehörigen erteilt. Staatsangehörige von Malta und Zypern unterliegen seit dem Beitritt am 01.05.2004 keinen Einschränkungen der Freizügigkeit. Sie benötigen, ebenso wie Staatsangehörige der bisherigen EU-Staaten, keinen Aufenthaltstitel und auch keine Zustimmung der Bundesagentur für Arbeit zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit.

Das Freizügigkeitsgesetz/EU gilt nach dessen § 12 auch für Staatsangehörige des Europäischen Wirtschaftsraums (EWR) und ihre Familienangehörige. Schweizerische Staatsangehörige sind aufgrund des Abkommens zwischen der EU und der Schweiz Unionsbürgern inzwischen weitgehend gleichgestellt. Darüber hinaus sind das Assoziierungsabkommen EWG-Türkei und eine Reihe weiterer bilateraler Vereinbarungen der EU mit Drittstaaten zu beachten.

4. Projektbeschreibung

Vor dem Hintergrund der beschriebenen gesetzlichen Basis wurde im März 2008 ein standardisierter Fragebogen verschickt, der sich an hochqualifizierte Ausländer mit einem Aufenthaltstitel nach § 19 AufenthG richtet (s. Kapitel 3). Es handelt sich somit um Wissenschaftler mit besonderen fachlichen Kenntnissen, Lehrpersonen mit herausragenden Funktionen sowie Spezialisten oder leitende Angestellte, an deren Aufenthalt ein besonderes wirtschaftliches und gesellschaftliches Interesse besteht.

Aus dem Ausländerzentralregister (AZR) wurden alle Personen, die zum Stand 30.06.2007 eine Niederlassungserlaubnis nach § 19 AufenthG besaßen, ermittelt. Dabei handelt es sich sowohl um Neuzuwanderer, die nach 2005 eingereist sind und sofort einen Titel nach § 19 AufenthG erhalten haben, als auch um Personen, die zuvor schon mit einem anderen Aufenthaltstitel in Deutschland gelebt haben. Gültige Adressen ließen sich unter Zuarbeit der Ausländerbehörden für insgesamt 959 Personen ermitteln, die alle postalisch befragt wurden (Vollerhebung).

Der Fragebogen (im Anhang beigelegt) beinhaltet Fragen zu verschiedenen Themenkomplexen:

A: Ausbildung und Beruf

Der erste Teil enthält Fragen zur Ausbildung (Studium), zu Sprachkenntnissen und zur beruflichen Situation des Befragten und des (Ehe)Partners bzw. der (Ehe)Partnerin. Dazu zählen auch Fragen zum Unternehmen, in dem sie beschäftigt sind, sowie zur Höhe und Zufriedenheit mit dem Einkommen.

B: Migrationsmotive und langfristige Perspektive

Im zweiten Teil wird nach den Faktoren gefragt, die für die Entscheidung, das Herkunftsland zu verlassen und nach Deutschland zu kommen, relevant waren. Zudem wird erfragt, ob die Migranten einen kurz- oder langfristigen Aufenthalt in Deutschland planen und ob sie die Absicht haben, Deutschland wieder zu verlassen.

C: Persönlicher Hintergrund

Im letzten Teil werden soziodemographische Informationen wie Alter, Geschlecht, Familienstand, Staatsangehörigkeit, Religion sowie die Zahl und das Alter der Kinder erfragt. Außerdem wird nach früheren Aufenthalten in Deutschland und ggf. vor dem Titel nach § 19 AufenthG erhaltenen Aufenthaltstiteln gefragt.

Der Fragebogen wurde zunächst mit einem erläuternden Anschreiben an alle Hochqualifizierten verschickt; beigefügt waren eine Erklärung zum Datenschutz sowie eine englische Übersetzung aller Unterlagen. Nach sechs Wochen wurde ein Erinnerungsschreiben verschickt, in dem diejenigen, die noch nicht geantwortet hatten, nochmals gebeten wurden, den Fragebogen zurückzuschicken.

Die Anonymität der Befragten wurde dabei garantiert und lässt keine nachträgliche Zuordnung der Fragebögen zu bestimmten Personen zu.

Viele der Befragten haben sich positiv über die Befragungsaktion geäußert; dementsprechend groß war auch der Rücklauf. Von 959 verschickten Fragebögen kamen insgesamt 514 beantwortet wieder zurück, was einer Rücklaufquote von 53,6 % entspricht. 510 dieser Fragebögen waren davon auswertbar.

5. Grundlegende Ergebnisse: Grundgesamtheit AZR und Befragte

Aus den Angaben des Ausländerzentralregisters, die für die Grundgesamtheit (959 Personen) vorliegen, lassen sich einige grundlegende Merkmale wie Staatsangehörigkeit, Alter und Geschlecht für alle Hochqualifizierten auswerten. Die Ausprägungen der Merkmale dieser Gruppe werden anschließend mit denen der Gruppe der Befragten (Rücklauf, 510 Personen) verglichen.

Für die Grundgesamtheit wird zudem die Verteilung der Hochqualifizierten auf die Bundesländer dargestellt. Aufgrund der anonymen Rücksendung sind diese Informationen für den Rücklauf nicht ermittelbar.

Weitergehende Auswertungen auf Basis des Fragebogens werden in Kapitel 6 beschrieben.

5.1 Herkunftsländer

Tabelle 5.1: Staatsangehörigkeit der Hochqualifizierten: Grundgesamtheit und Befragte

STAAT	Grund- gesamtheit	Befragte (Rücklauf)	** Bei den Staaten mit drei oder weniger im AZR gespeicherten Personen nach § 19 AufenthG handelt es sich um:
Vereinigte Staaten	193	63	Afghanistan
Russische Föderation	161	117	Algerien
China	55	25	Angola
Türkei	51	18	Argentinien
Indien	45	22	Armenien
Ukraine	42	33	Bangladesch
Japan	40	19	Bolivien
Kanada	37	18	Chile
Rumänien	37	25	Cote d'Ivoire
Australien	20	8	Dominikanische Republik
Serbien und Montenegro	20	9	Ecuador
Bulgarien	16	10	Ghana
Weißrussland	16	12	Indonesien
Korea, Republik	15	8	Irak
Brasilien	13	12	Jordanien
Südafrika	13	7	Kamerun
Pakistan	12	*	Kasachstan
Iran, Islamische Republik	11	6	Kirgisistan
Syrien, Arabische Republik	10	7	Korea, Demokratische Volksrepublik
Kroatien	8	7	Kosovo
Mexiko	8	6	Lettland
Georgien	7	*	Libanon
Ägypten	6	5	Libysch-Arabische Dscham
Israel	6	4	Malawi
Jugoslawien	6	*	Moldau, Republik
Marokko	6	*	Mongolei
Bosnien und Herzegowina	5	4	Nepal
Kolumbien	5	*	Neuseeland
Singapur	5	*	Niger
Sowjetunion	5	*	Nigeria
Vietnam	5	*	Oman
Albanien	4	*	Peru
Mazedonien	4	*	Thailand
Serbien	4	*	Togo
Taiwan	4	*	Tunesien
Staaten mit drei oder weniger Personen bzw. Befragten nach § 19 AufenthG**	64	65	Turkmenistan
GESAMT	959	510	Uruguay
			Usbekistan

* Ein Rücklauf von drei oder weniger Personen wurde zur Wahrung der Anonymität mit * gekennzeichnet

Die Grundgesamtheit der Hochqualifizierten (959 Personen) stammt aus insgesamt 75 verschiedenen Ländern. Von Personen aus 64 Ländern kamen Rückantworten, dabei gaben allerdings auch zwei Personen die Staatsangehörigkeit „deutsch“ an (da sie, wie im

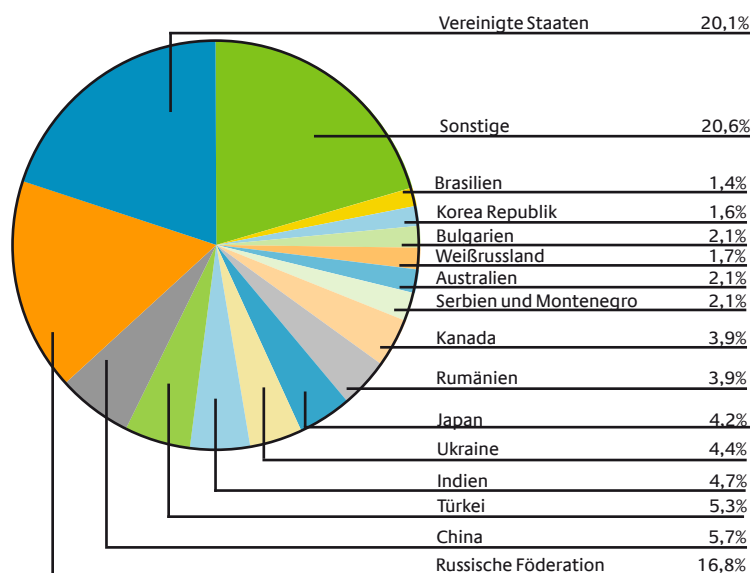
Fragebogen angegeben, zwischen dem Zeitpunkt der Ermittlung der Adressen und dem Zeitpunkt der Rückantwort eingebürgert wurden). Einen Überblick über die Verteilung der Staatsangehörigkeiten der Grundgesamtheit und der Befragten gibt Tabelle 5.1.

Wenn weniger als vier Personen nach § 19 AufenthG aus einem Land kamen oder weniger als vier Rückantworten eingingen, wurde aufgrund der Wahrung der Anonymität auf die Nennung der Zahlen verzichtet.

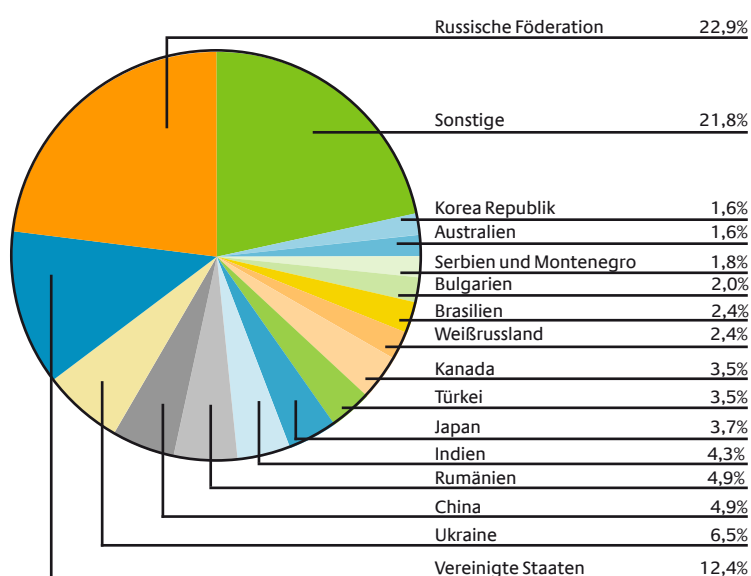
Die Abbildung 5.1 zeigt die prozentuale Verteilung auf die jeweils 15 am stärksten vertretenen Länder.

Abbildung 5.1: Staatsangehörigkeit der Hochqualifizierten: Grundgesamtheit und Befragte

Staatsangehörigkeit der Hochqualifizierten: Grundgesamtheit (N=959)



Staatsangehörigkeit der Hochqualifizierten: Befragte (n=510)

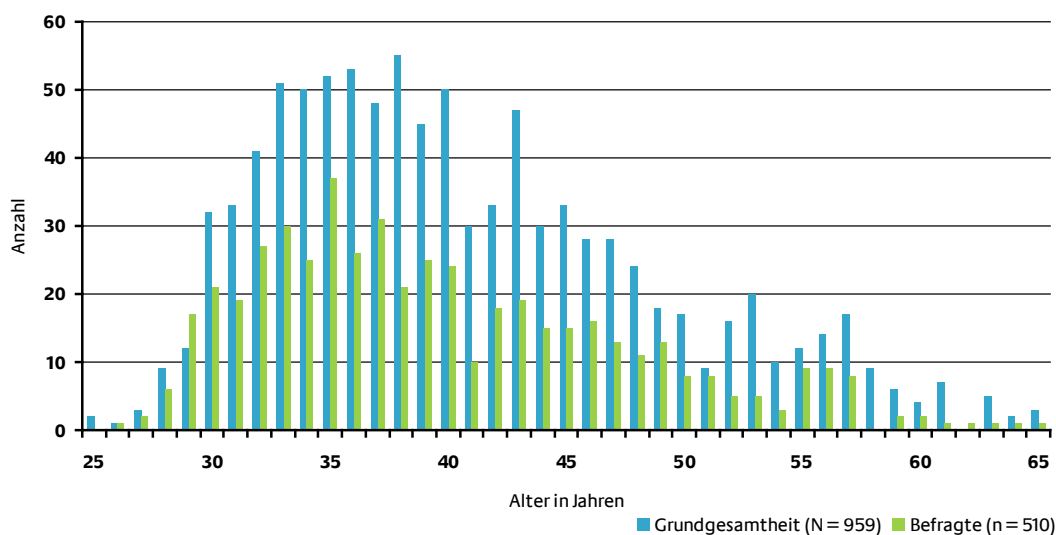


Aus der Tabelle 5.1 und der Abbildung 5.1 wird deutlich, dass es sich bei den 15 am häufigsten vertretenen Ländern sowohl bei der Grundgesamtheit als auch beim Rücklauf um dieselben Länder handelt. Die Rangfolge hat sich allerdings geändert. Während bei den im AZR registrierten Personen die USA mit 193 Hochqualifizierten (20,1 % der Grundgesamtheit) an erster Stelle stehen, liegt der Rücklauf bei nur 63 Fragebögen (12,4 % des gesamten Rücklaufes). Das entspricht einer Rücklaufquote von 32,6 %. Dafür ist die Teilnahme von Personen aus der Russischen Föderation überproportional hoch: Einem Anteil von 16,8 % insgesamt steht ein Rücklaufanteil von 22,9 % gegenüber, die Rücklaufquote beträgt 72,7 %. Auch für die Ukraine (78,5 %) und Rumänien (67,6 %) sind überdurchschnittlich hohe Rücklaufquoten zu verzeichnen, während China (45,5 %) und stärker noch die Türkei (35,3 %) wiederum geringe Rücklaufquoten aufweisen.

5.2 Alter

Die zugewanderten Hochqualifizierten sind im Durchschnitt jünger als die deutsche Bevölkerung insgesamt. In Deutschland lag der Altersdurchschnitt für die Gesamtbevölkerung laut Bevölkerungsfortschreibung im Jahr 2007 für deutsche Frauen bei 45 Jahren und für deutsche Männer bei 41,8 Jahren. Die Ausländerinnen und Ausländer waren im Durchschnitt jünger (37,2 Jahre bzw. 37,8 Jahre)³ (Statistisches Bundesamt 2008). In die Gesamtstatistik fallen jedoch auch Kinder sowie nicht mehr erwerbstätige Personen, die in der Befragung naturgemäß nicht erfasst wurden, da der Aufenthaltstitel mit einer Beschäftigung verbunden ist.

Abbildung 5.2: Altersverteilung der Hochqualifizierten: Grundgesamtheit und Befragte



3 Die Bevölkerungsfortschreibung beruht auf den durch die natürliche Bevölkerungsbewegung eingetretenen Änderungen seit der letzten Volkszählung von 1987 (Westdeutschland) bzw. 1980 (Ostdeutschland), daher können Verzerrungen auftreten. Das durchschnittliche Alter der Ausländerinnen und Ausländer weicht allerdings nur geringfügig von den Angaben aus dem AZR ab, welches durch die Registerbereinigung im Jahr 2004 eine höhere Validität besitzt (Altersdurchschnitt Ausländerinnen: 36,9 Jahre, Ausländer: 37,7 Jahre im Jahr 2007).

Bei der Grundgesamtheit liegt der Altersdurchschnitt bei 40,9 Jahren; bei den Personen, die geantwortet haben, ist der Altersdurchschnitt mit 39,7 Jahren um ein gutes Jahr niedriger. In beiden Fällen liegt er unterhalb des Gesamtdurchschnitts für Deutsche und oberhalb des Gesamtdurchschnitts für Ausländer in Deutschland. Bezogen auf die erwerbstätige Bevölkerung ist der Altersdurchschnitt allerdings relativ gering. Abbildung 5.2 veranschaulicht die Schiefe der Verteilung, die deutlich zur Seite der jüngeren Altersstufen geneigt ist. Insgesamt sind etwa drei Viertel der Grundgesamtheit sowie der Befragten im Alter zwischen 25 und 45 Jahren.

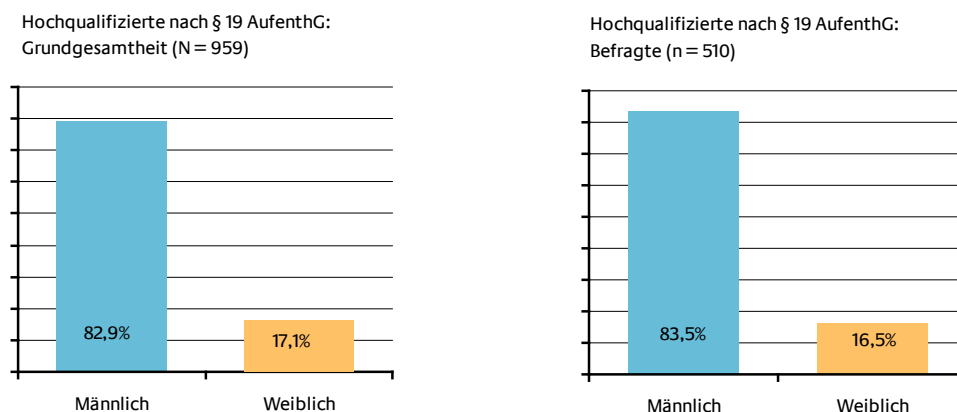
Der Median⁴ der Grundgesamtheit liegt mit 39 Jahren unterhalb des Altersdurchschnitts von 40,9 Jahren. Bei den Befragten liegt der Median mit 38 Jahren ein Jahr unter dem Median Grundgesamtheit. Diese Differenz liegt allerdings (zum Teil) an den Verzerrungen bei der Erhebung des Alters: Bei der Grundgesamtheit wurde das im AZR eingetragene Datum zugrunde gelegt, womit alle Personen eines Jahrgangs als gleich alt registriert wurden. Da im Fragebogen nach dem Alter zum Zeitpunkt des Ausfüllens gefragt wurde, weichen die Angaben vom AZR ab, wenn der Geburtstag erst später im Jahr liegt (die Befragung fand zwischen März und Mai statt). Weil das genaue Ausfülldatum unbekannt ist, müssen diese Abweichungen hingenommen werden. Dies erklärt jedoch, warum der Altersdurchschnitt beim Rücklauf etwa ein Jahr unterhalb des Altersdurchschnitts der Grundgesamtheit liegt. Es kann somit davon ausgegangen werden, dass die Befragten eine ähnliche Altersverteilung aufweisen wie die Grundgesamtheit.

5.3 Geschlecht

Insgesamt wurden 791 Männer und 163 Frauen angeschrieben, bei 5 Personen war das Geschlecht unbekannt. Geantwortet haben 424 Männer und 84 Frauen; 2 Personen machten keine Angaben zum Geschlecht.

Die Verteilung nach Geschlecht zeigt Abbildung 5.3. Sowohl bei der Grundgesamtheit als auch beim Rücklauf überwiegt erwartungsgemäß der männliche Anteil: Mit 82,9 % aller Hochqualifizierten und 83,5 % der Befragten sind über vier Fünftel Männer und nur 17,1 % bzw. 16,5 % Frauen.

Abbildung 5.3: Geschlechterverteilung der Hochqualifizierten: Grundgesamtheit und Befragte



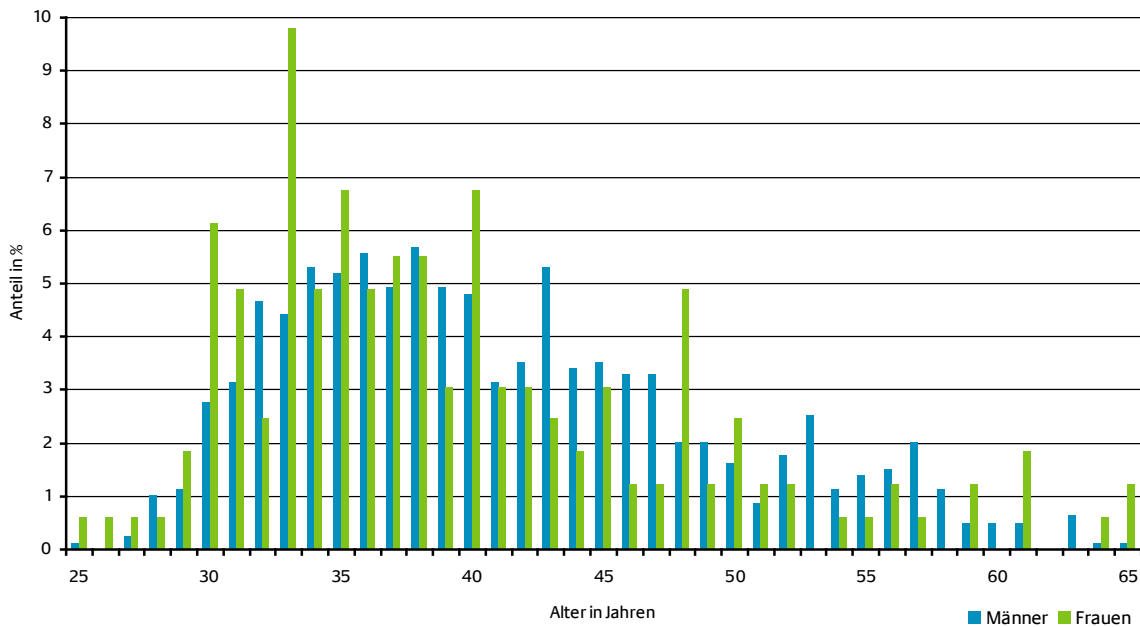
4 Der Median ist der mittlere aller der Größe nach sortierten Variablenwerte. Er teilt die Grundgesamtheit in zwei Teile; sowohl oberhalb als auch unterhalb des Medians befinden sich gleich viele Werte.

5.4 Verknüpfung von Herkunftsland, Alter und Geschlecht

Vergleicht man die Verteilung der Männer und Frauen auf die Altersklassen, zeigt sich, dass die hochqualifizierten Frauen im Durchschnitt fast zwei Jahre jünger sind als die Männer. Der Altersdurchschnitt bei den Frauen liegt bei 39,5 Jahren, bei den Männern dagegen bei 41,2 Jahren. Abbildung 5.4 zeigt die prozentuale Verteilung von männlichen und weiblichen Hochqualifizierten auf die Altersklassen (d.h. den Anteil der männlichen Personen einer Altersstufe an allen männlichen Personen und den Anteil der weiblichen Personen einer Altersstufe an allen weiblichen Personen) für die Grundgesamtheit. Für die Gruppe der Befragten resultieren ähnliche Ergebnisse, diese werden nicht einzeln aufgeführt.

Die Verteilung ist sowohl bei Männern als auch bei Frauen relativ identisch; bei den Frauen fallen jedoch einige „Ausreißer“ bei den 30- und 33-Jährigen auf, bei den Männern dagegen ein erhöhter prozentualer Anteil bei den Personen zwischen 43 und 47 Jahren.

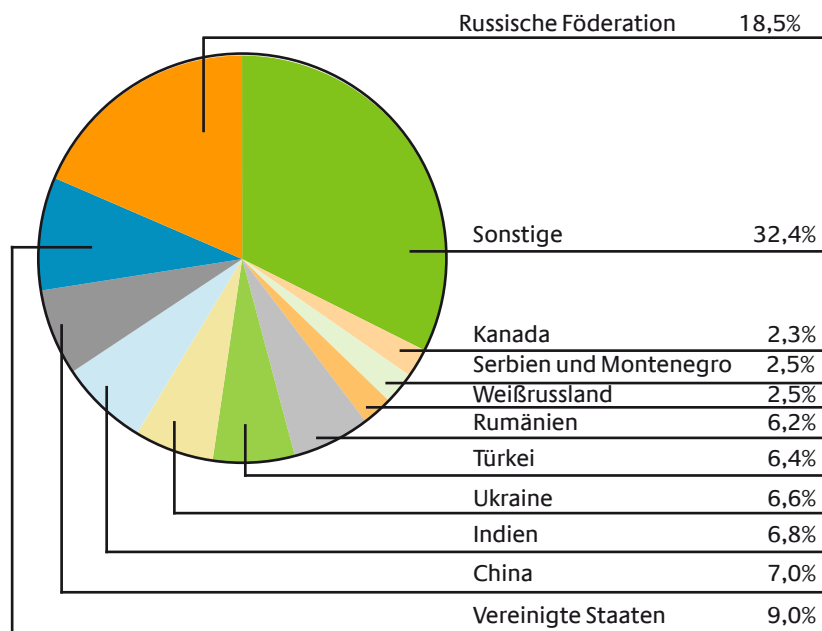
Abbildung 5.4: Prozentuale Altersverteilung der Befragten insgesamt nach Geschlecht



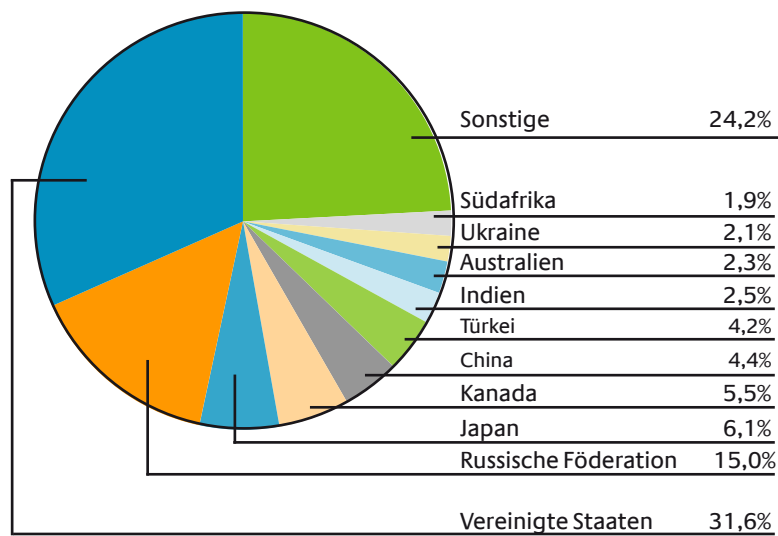
Für die folgende Analyse wurde die Grundgesamtheit bezüglich des Alters in zwei (annähernd gleich große) Gruppen geteilt. Die eine Gruppe beinhaltet die unter 40-Jährigen (487 Personen), die andere die 40-Jährigen und Älteren (472 Personen). Es wird deutlich, dass bei den jüngeren Hochqualifizierten eine heterogenere Struktur der Herkunftsländer vorliegt als bei den älteren.

Abbildung 5.5: Staatsangehörigkeit der Grundgesamtheit nach Altersgruppen

Staatsangehörigkeit: Unter 40 Jahren (487 Personen)



Staatsangehörigkeit: 40 Jahre und älter (472 Personen)



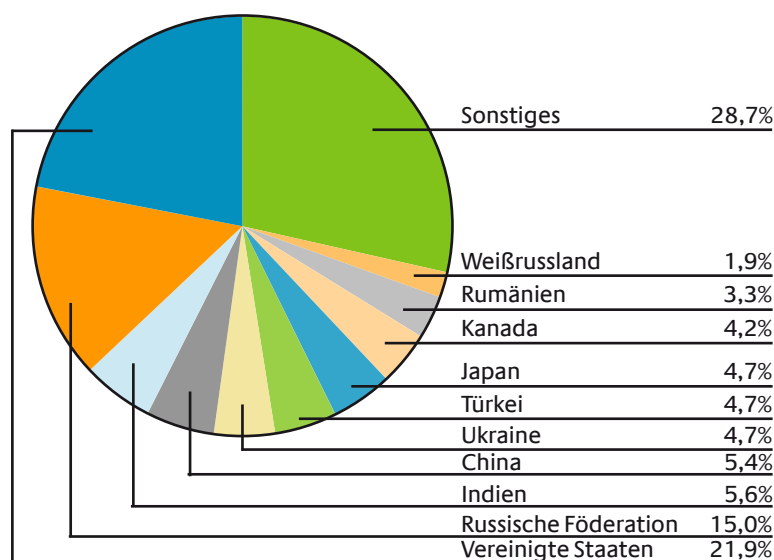
Dies veranschaulicht Abbildung 5.5, welche die zehn jeweils am meisten vertretenen Herkunftsländer für Hochqualifizierte unter bzw. ab 40 Jahren darstellt. Die älteren Hochqualifizierten stammen überwiegend aus den Vereinigten Staaten und der Russischen Föderation. Zusammen stellen diese 46,6 % der Hochqualifizierten ab 40 Jahren (und somit nahezu die Hälfte). Erstaunlich hoch ist der Anteil der Hochqualifizierten aus den Vereinigten Staaten auch bei einer weiteren Differenzierung: In der Gruppe der 55-Jährigen und Älteren (insgesamt 79 Personen) steigt der Anteil der US-Amerikaner mit 31 Personen auf fast 40 %.

Bei den unter 40-Jährigen schrumpft der Anteil aus den Vereinigten Staaten und der Russischen Föderation auf 27,5 %. Dafür ist der Anteil der sonstigen Länder höher. Die Türkei liegt bei beiden Gruppen an sechster Stelle. Anders Japan: Während dieses Land bei den älteren Hochqualifizierten auf Platz drei liegt, ist es bei den jüngeren nicht unter den ersten zehn Ländern vertreten. China und Indien sind in beiden Altersgruppen unter den ersten zehn dabei, rücken jedoch bei den Jüngeren im Vergleich zu den Älteren einen deutlichen Schritt nach vorne (China von Platz fünf auf Platz drei, Indien von Platz sechs auf Platz vier). Kanada verliert dagegen deutlich (von Platz vier auf Platz zehn).

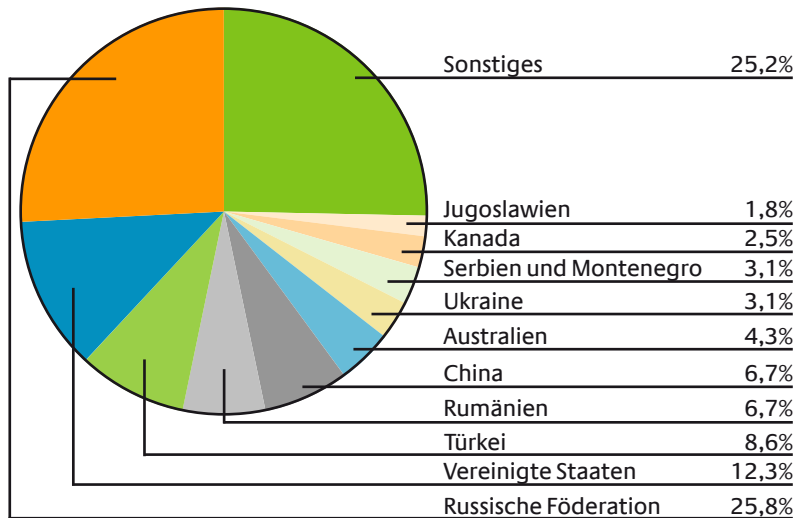
Auch getrennt nach Geschlechtern lassen sich Unterschiede in der Zusammensetzung der Herkunftsländer feststellen. Die Gruppe der Frauen ist mit 163 Personen deutlich kleiner als die der Männer mit 791 Personen, so dass die Zahl der Frauen bei fast jedem Herkunftsland geringer ist als die der Männer. Wie in Abbildung 5.6 dargestellt, ist die prozentuale Verteilung auf die Herkunftsländer bei Männern und Frauen sehr unterschiedlich. Bei den Männern überwiegen Hochqualifizierte aus den Vereinigten Staaten (21,9 %), gefolgt von der Russischen Föderation (15,0 %), Indien (5,6 %) und China (5,4 %). Bei den Frauen liegt die Russische Föderation (25,8 %) vor den Vereinigten Staaten (12,3 %), gefolgt von der Türkei (8,6 %) sowie Rumänien und China (jeweils 6,7 %). Von den hochqualifizierten Frauen stammen somit über ein Viertel aus der Russischen Föderation.

Abbildung 5.6: Staatsangehörigkeit der Grundgesamtheit nach Geschlecht

Staatsangehörigkeit: Männer (791 Personen)



Staatsangehörigkeit: Frauen (163 Personen)



Verknüpft man alle drei Merkmale (Herkunftsland, Alter und Geschlecht) fällt auf, dass der Anteil der Frauen wenig abhängig von der Altersstruktur ist, dafür aber stark vom Herkunftsland abhängt. Abweichungen gibt es allerdings bei der Türkei: Dort ist der Anteil der Frauen bei den Jüngeren wesentlich geringer als bei den Älteren. Dies gilt auch für Rumänien; allerdings sind die Fallzahlen zu gering, um einen eindeutigen Trend ablesen zu können. Für die Russische Föderation und die Ukraine gilt das Gegenteil: Der Frauenanteil ist hier bei den Jüngeren höher als bei den Älteren.

5.5 Verteilung der Hochqualifizierten in Deutschland

Da die Rückantworten der Befragten anonym behandelt wurden, ist für den Rücklauf nicht ermittelbar, aus welchen Bundesländern wieviele Antworten eingingen.

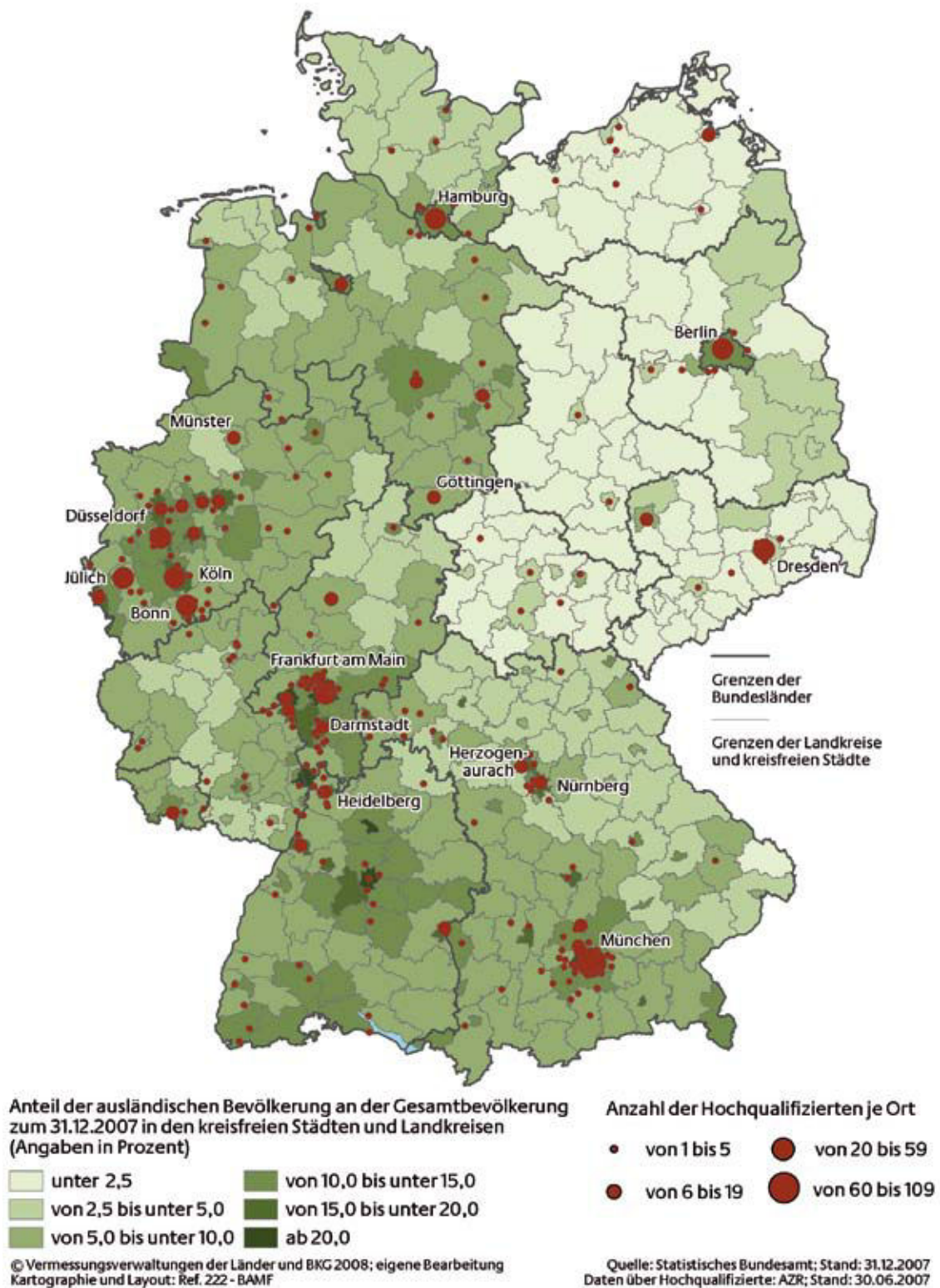
Für die angeschriebene Grundgesamtheit zeigt die Tabelle 5.2 die Verteilung auf die Bundesländer.

Tabelle 5.2: Verteilung der Hochqualifizierten auf die Bundesländer

Bundesland	Anzahl der Hochqualifizierten	in %
Bayern	245	25,5
Nordrhein-Westfalen	215	22,4
Hessen	122	12,7
Sachsen	72	7,5
Baden-Württemberg	63	6,6
Niedersachsen	60	6,3
Berlin	45	4,7
Hamburg	30	3,1
Rheinland-Pfalz	28	2,9
Schleswig-Holstein	15	1,6
Bremen	14	1,5
Mecklenburg-Vorpommern	13	1,4
Sachsen-Anhalt	10	1,0
Brandenburg	9	0,9
Saarland	9	0,9
Thüringen	9	0,9
Summe	959	100

Die meisten Hochqualifizierten leben in den großen westdeutschen Bundesländern Bayern, Nordrhein-Westfalen und Hessen. An vierter Stelle folgt mit Sachsen das erste ostdeutsche Bundesland, noch vor Baden-Württemberg. Insgesamt sind allerdings nur 154 (mit Berlin) bzw. 122 Hochqualifizierte (ohne Berlin) in die ostdeutschen Bundesländer gezogen, was einem Anteil von 16,1% bzw. 12,7% entspricht. Dies verwundert nicht, da auch der Ausländeranteil insgesamt in Ostdeutschland sehr viel geringer ist als in Westdeutschland. Da die Arbeitsmarktsituation allgemein in den ostdeutschen Ländern bedeutend schlechter und die Nachfrage nach Fachkräften entsprechend geringer ist, lassen sich auch weniger Hochqualifizierte dort nieder.

Abbildung 5.7: Verteilung der Hochqualifizierten in Deutschland



Einen detaillierten Überblick über die Verteilung der Hochqualifizierten auf Deutschland vor dem Hintergrund des entsprechenden Ausländeranteils in den kreisfreien Städten und Landkreisen liefert Abbildung 5.7. Die 15 Städte mit der größten Anzahl an Hochqualifizierten werden dabei namentlich hervorgehoben.

Es wird deutlich, dass in den Regionen mit hohem Ausländeranteil auch oft eine große Zahl an Hochqualifizierten zu finden ist. Da in den großen Städten und Industriemetropolen ein entsprechendes Arbeitsangebot vorhanden ist, erstaunt nicht, dass unter den 15 Städten mit den meisten Hochqualifizierten Städte wie München (109 Hochqualifizierte), Dresden (59), Berlin (45), Frankfurt (41), Hamburg (30) und Düsseldorf (29) zu finden sind. Aber auch kleinere Städte wie Jülich (25) mit dem bekannten Forschungszentrum sowie Herzogenaurach (13) mit Unternehmen wie Puma, Adidas und Ina-Schäffler befinden sich unter den Top-15-Städten.

6. Auswertungen der Fragebögen

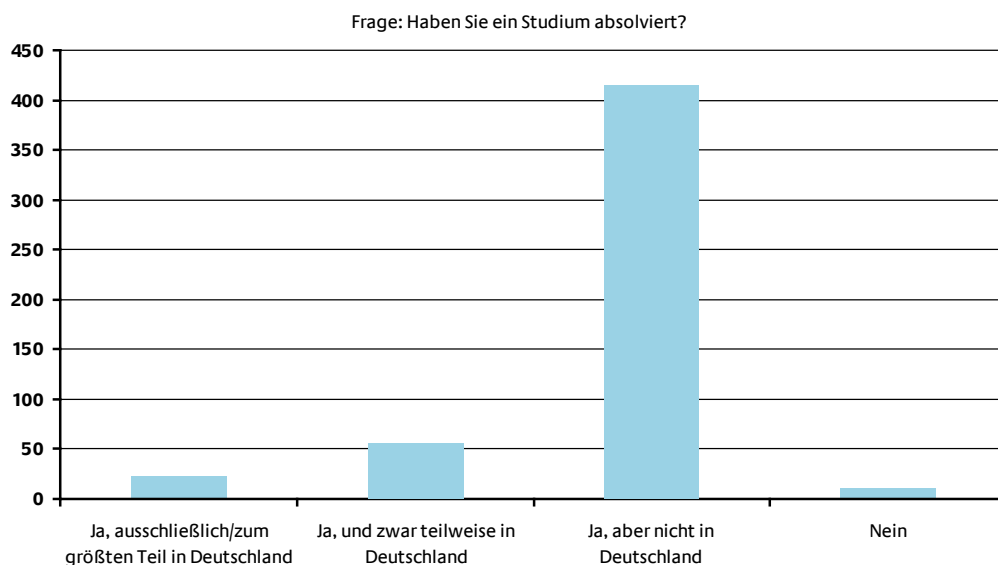
Während zu den grundlegenden Merkmalen Nationalität, Alter und Geschlecht noch Gesamtdaten aus dem AZR für die Grundgesamtheit von 959 Personen vorliegen, sind weiterführende Analysen nur für die befragten 510 Personen möglich.

6.1 Ausbildung und Sprachkenntnisse

Von 510 Personen machten 503 gültige⁵ Angaben zum Studium. Da es sich um Hochqualifizierte handelt, ist nicht verwunderlich, dass nur 10 Personen (2,0 %) auf die Frage „Haben Sie ein Studium absolviert?“ mit „nein“ antworteten (s. Abbildung 6.1).

Die anderen 493 Personen haben ein Studium absolviert, wobei rund 84 % das Studium im Ausland abgeschlossen haben. Immerhin 56 Personen (11,4 %) haben aber auch Teile ihres Studiums in Deutschland absolviert; zudem haben 23 Personen (4,7 %) angegeben, sogar ausschließlich bzw. zum größten Teil in Deutschland studiert zu haben.

5 Als ungültig wurden Antworten definiert, die nicht vorliegen (Frage wurde ausgelassen) bzw. nicht korrekt gegeben wurden (z.B. Mehrfachantworten, wenn nur eine Antwort möglich war).

Abbildung 6.1: Anzahl der Hochqualifizierten mit Studium in Deutschland/im Ausland

Bei der Frage „Wie gut beherrschen Sie welche Sprachen?“ wurden allgemeine Sprachkenntnisse erhoben. Es wurden verschiedene gängige Sprachen vorgegeben sowie freie Eingabefelder für weitere Sprachen vorgesehen. Den Befragten oblag es, ihre Sprachkenntnisse den vorgegebenen Kategorien „Muttersprache“, „sehr gut“, „gut“, „mittel“, „ein wenig“ und „gar nicht“ zuzuordnen. Es wurde hierbei allerdings nicht differenziert nach Verstehen, Schreiben, Lesen und Sprechen.

Tabelle 6.1: Anzahl der beherrschten Sprachen der Hochqualifizierten (alle Sprachniveaus)

Anzahl der Sprachen (alle Sprachniveaus)	Anzahl der Personen	In %
1	6	1,2
2	35	6,9
3	205	40,2
4	143	28,0
5	76	14,9
6	26	5,1
7	14	2,7
8	4	0,8
9	1	0,2
Gesamt	510	100

Tabelle 6.2: Anzahl der mindestens „gut“ beherrschten Sprachen der Hochqualifizierten

Anzahl der Sprachen (mindestens „gut“)	Anzahl der Personen	In %
1	62	12,2
2	139	27,3
3	195	38,2
4	96	18,8
5	13	2,5
6	3	0,6
7	2	0,4
8	0	0
9	0	0
Gesamt	510	100

Betrachtet man alle Sprachniveaus von „Muttersprache“ bis hin zu „ein wenig“ wird deutlich, dass die Hochqualifizierten im Durchschnitt über Kenntnisse in 3,8 verschiedenen Sprachen verfügen. Wie Tabelle 6.1 zeigt, beherrschen über 80 % drei, vier oder fünf Sprachen. Eine Person hat sogar Kenntnisse in neun Sprachen. Die am häufigsten vertretene Zahl der Sprachen liegt bei drei: Mit 205 von 510 Personen haben über 40 % Kenntnisse in drei verschiedenen Sprachen.

Wählt man die Sprachkenntnisse derart aus, dass nur Kenntnisse gezählt werden, die nach Einschätzung mindestens „gut“ sind, so verschieben sich die Häufigkeiten entsprechend (Tabelle 6.2). Aber auch hierbei haben fast 40 % Kenntnisse in drei verschiedenen Sprachen. Der Mittelwert fällt allerdings auf 2,8, da die Zahl derjenigen, die nur eine oder zwei Sprachen mindestens „gut“ beherrschen, prozentual naturgemäß ansteigt. Das Maximum liegt hier bei sieben Sprachen, bei denen mindestens „gute“ Kenntnisse vorliegen. Die Zahl der Sprachen bzw. der mindestens „gut“ beherrschten Sprachen veranschaulicht die Abbildung 6.2 grafisch.

Abbildung 6.2: Anzahl der Sprachen bzw. der mindestens „gut“ beherrschten Sprachen

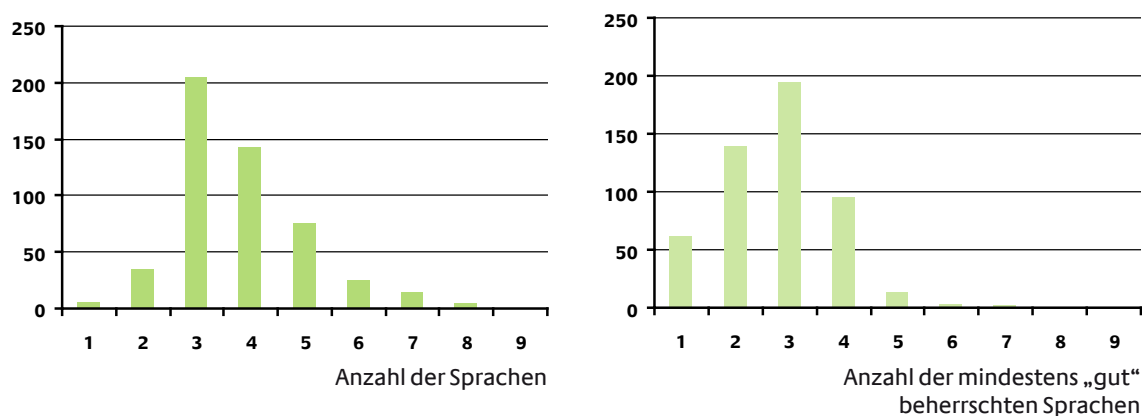
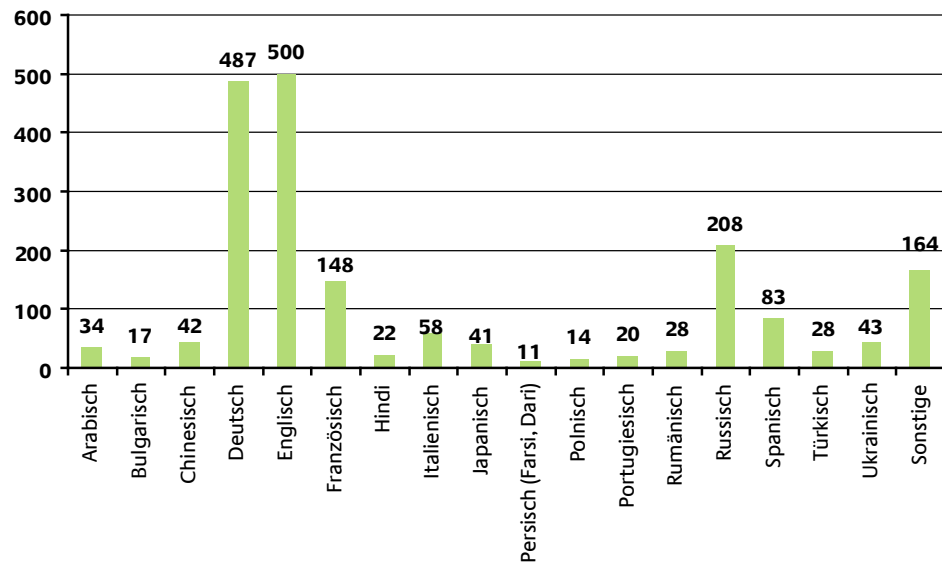


Abbildung 6.3 gibt einen Überblick über die genannten Sprachen, in denen Kenntnisse (auf allen Sprachniveaus) vorliegen.

Zu den am häufigsten beherrschten Sprachen zählen dabei Englisch (Kenntnisse lagen bei 500 von 510 Personen vor) und Deutsch (487), gefolgt von Russisch (208) und Französisch (148). Dass die Antworten zeigen, dass ein Großteil der Befragten über Englisch- bzw. Deutschkenntnisse verfügt, ist allerdings auch dadurch bedingt, dass der Fragebogen nur in den Sprachen Englisch und Deutsch verschickt worden ist, was zu Verzerrungen der Antworten im Bereich der Sprachkenntnisse führt. Die hohe Rücklaufquote und die Tatsache, dass in den meisten Fällen sogar beide Sprachen (Deutsch und Englisch) beherrscht werden, lässt aber darauf schließen, dass wenige Hochqualifizierte in Deutschland von Verständigungsproblemen betroffen sind. Dies zeigt auch der hohe Anteil derjenigen, die die beiden Sprachen mindestens „gut“ beherrschen: Von den 500 Personen mit Englischkenntnissen stufen 472 (= 94,4 %) ihre Kenntnisse als „gut“ oder besser ein, von den 487 Personen mit Deutschkenntnissen liegen diese in 312 Fällen (= 61,2 %) auf mindestens „gutem“ Niveau.

Abbildung 6.3: Genannte Sprachen, in denen Kenntnisse vorliegen

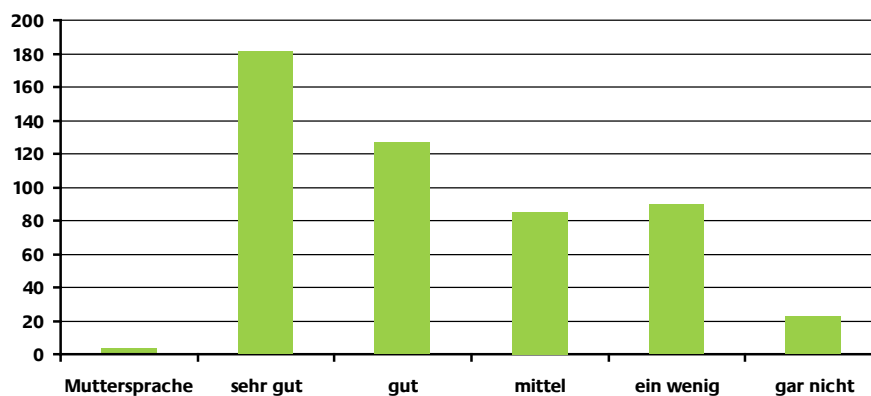


Da Deutschkenntnisse für die Integration von besonderer Bedeutung sind, lohnt sich ein detaillierter Blick auf die vorhandenen Kenntnisse. Tabelle 6.3 und Abbildung 6.4 zeigen die Einstufung der Deutschkenntnisse der Hochqualifizierten.

Tabelle 6.3: Selbsteinschätzung der Deutschkenntnisse der Hochqualifizierten

	Häufigkeit	Prozent	Kumulierte Prozente
Muttersprache	4	0,8	0,8
sehr gut	181	35,5	36,3
gut	127	24,9	61,2
mittel	85	16,7	77,8
ein wenig	90	17,6	95,5
gar nicht	23	4,5	100
Gesamt	510	100	

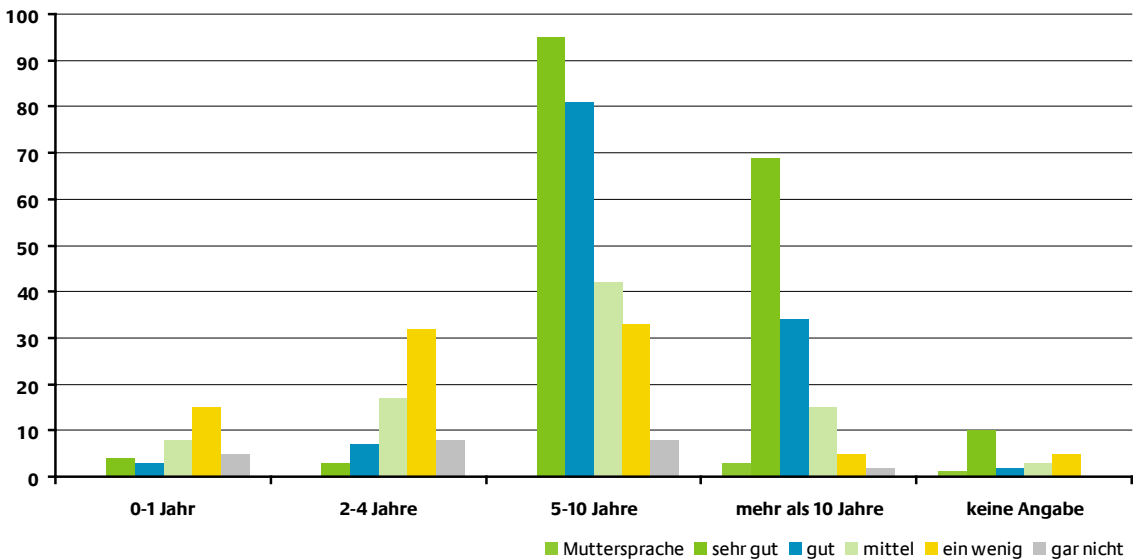
Abbildung 6.4: Selbsteinschätzung der Deutschkenntnisse der Hochqualifizierten



Von den 510 Personen, die auf den Fragebogen geantwortet haben, besitzen nur 23 (= 4,5 %) gar keine Deutschkenntnisse. Die meisten besitzen mindestens gute Kenntnisse (61,2 %), in vier Fällen ist Deutsch sogar (eine der) Muttersprache(n).⁶

Die Deutschkenntnisse sind stark davon abhängig, wie lange die Hochqualifizierten bereits in Deutschland sind bzw. wie viel Zeit seit der ersten Einreise vergangen ist. Die Teilnehmer wurden sowohl nach dem Einreisezeitpunkt bezüglich des derzeitigen Aufenthaltes gefragt als auch danach, ob sie zuvor schon einmal in Deutschland gelebt haben. Abbildung 6.5 zeigt die Deutschkenntnisse abhängig davon, wie lange der Zeitpunkt der ersten Einreise zurückliegt.

Abbildung 6.5: Deutschkenntnisse: Anzahl der Hochqualifizierten unterteilt nach Sprachniveau und Einreisezeitraum



In den meisten Fällen sind die Personen auch seit dem Zeitpunkt der ersten Einreise in Deutschland, einige sind jedoch zwischenzeitlich nicht in Deutschland gewesen und später wieder eingereist. Für diese Gruppe ist daher nicht feststellbar, wie viele Jahre sie genau in Deutschland gelebt haben.

Zu erkennen ist, dass diejenigen Hochqualifizierten, die bereits vor fünf oder mehr Jahren nach Deutschland gekommen sind, mehrheitlich über gute Sprachkenntnisse verfügen. Bei den neu Eingereisten, die erst seit kurzer Zeit in Deutschland sind, überwiegt dagegen der Anteil derjenigen, die geringe oder keine Deutschkenntnisse haben.

6 Einige Personen gaben bei zwei Sprachen „Muttersprache“ an; hierbei handelt es sich vermutlich um Personen, die zweisprachig aufgewachsen sind.

Dass die Deutschkenntnisse im Laufe der Zeit besser werden, zeigt auch eine Gegenüberstellung der Deutschkenntnisse bei Ersteinreise und der Deutschkenntnisse zum Zeitpunkt der Befragung. In beiden damit verbundenen Fragen gingen die Einstufungen, wie gut die deutsche Sprache beherrscht wird, über „sehr gut“, „gut“, „mittel“ und „ein wenig“ bis hin zu „gar nicht“. Die Antwort „Muttersprache“, die bei Frage nach den aktuellen Sprachkenntnissen zusätzlich möglich war, wurde von vier Personen genannt; diese wurden mit den Personen, die „sehr gut“ angaben, gleichgesetzt. Die Verbesserung der Deutschkenntnisse wird in Tabelle 6.4 dargestellt.

Tabelle 6.4: Verbesserung der Deutschkenntnisse nach Ausgangsniveau

Zahl der Verbesserungsstufen der Deutschkenntnisse	Deutschkenntnisse beim erstmaligen Zuzug nach Deutschland						Gesamt
		Sehr gut	Gut	Mittel	Gering	Gar keine	
0		31	7	10	27	20	95
1		0	26	19	25	62	132
2		0	0	34	44	50	128
3		0	0	0	46	55	101
4		0	0	0	0	46	46
Gesamt		31	33	63	142	233	502

Eine Verbesserung von 0 bedeutet, dass keine Verbesserung der Deutschkenntnisse erfolgte; die Personen stuften ihre Kenntnisse zum Zeitpunkt der Einreise genauso ein wie zum Zeitpunkt der Befragung. Bei Personen, die bereits mit sehr guten Kenntnissen eingereist waren, können Verbesserungen dabei nicht abgebildet werden (da „sehr gut“ bereits die höchste Bewertung darstellt).

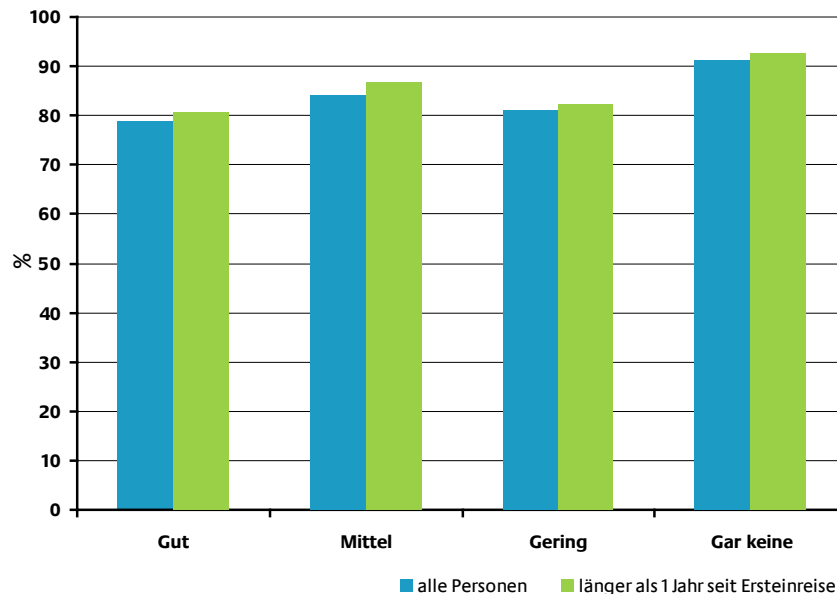
Verbesserungen um 1, 2, 3 oder 4 bedeuten eine Verbesserung um eine, zwei, drei oder vier Kategorien. Personen mit guten Ausgangskenntnissen können sich dabei um maximal eine Kategorie verbessern, Personen ohne Kenntnisse um maximal vier Kategorien. Gültige Antworten für beide Fragen, die einen Vergleich erlauben, lagen von 502 Personen vor.

Aus der Tabelle 6.4 ist ersichtlich, dass viele Personen eine Verbesserung der Deutschkenntnisse erfahren haben. Zwischen 78,8 % (Ausgangsbasis „gut“) und 91,4 % (Ausgangsbasis „gar keine“) gaben an, sich seit der Ersteinreise verbessert zu haben. Allerdings ist in den restlichen Fällen keine Verbesserung feststellbar. Grund dafür, dass (noch) keine Verbesserung eingetreten ist, kann allerdings auch sein, dass die Personen erst kürzlich zugezogen sind. Um dies zu überprüfen, wurde zusätzlich die Verbesserung der Deutschkenntnisse von denjenigen untersucht, deren Einreise schon länger als ein Jahr zurückliegt.

Abbildung 6.6 stellt den Prozentsatz derjenigen Personen dar, die eine Verbesserung (egal um wie viele Stufen) angegeben haben. Es zeigt sich, dass die Unterschiede zwischen Personen, die schon länger als ein Jahr in Deutschland sind, und denjenigen, die sich erst eine kürzere Zeit in Deutschland aufhalten, relativ gering sind. Die Prozentsätze liegen bei

Personen, die schon länger in Deutschland sind, nur zwischen 1,1 und 2,5 Prozentpunkten über denen der Personen, die erst seit kürzerer Zeit in Deutschland leben.

Abbildung 6.6: Verbesserung der Deutschkenntnisse nach Ausgangsniveau in %



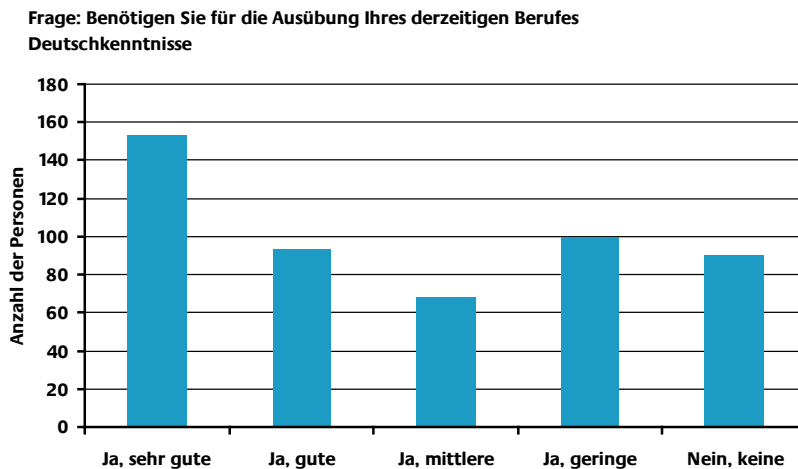
6.2 Berufliche Situation

Aus dem AZR wird durch die Erfassung des Aufenthaltstitels zwar ersichtlich, wer im Rahmen der Arbeitsmigration nach Deutschland kommt, es werden jedoch keine Angaben zum Beruf, zum einstellenden Unternehmen oder zur Branche erfasst. Daher wurden im Fragebogen zum Bereich „Beruf“ detaillierte Fragen bezüglich der Arbeitssituation und des Unternehmens gestellt. Des Weiteren beinhaltet der Bogen Fragen zur subjektiven Bewertung der beruflichen Situation sowie zu den Möglichkeiten für Familienangehörige. Zunächst wird anknüpfend an das vorhergehende Kapitel allerdings betrachtet, inwieweit Deutschkenntnisse für den ausgeübten Beruf von Bedeutung sind.

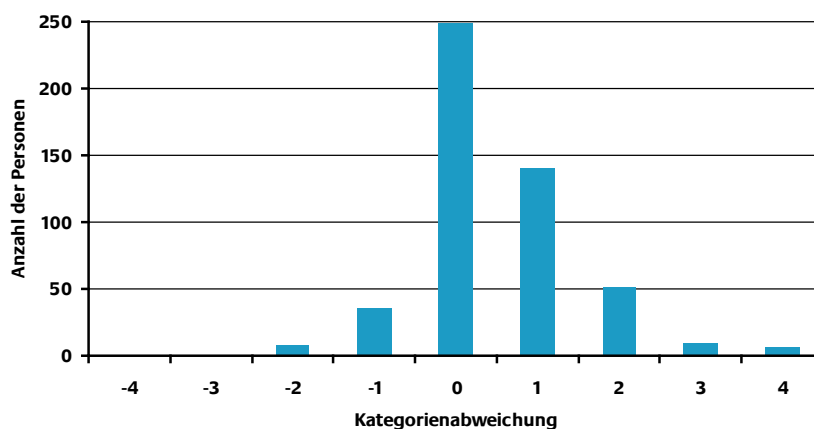
6.2.1 Sprachkenntnisse im Beruf

Wie in Kapitel 6.1 dargestellt, haben die meisten Hochqualifizierten gute Deutschkenntnisse; nur 23 Personen besitzen gar keine Kenntnisse. Inwieweit Deutschkenntnisse notwendig sind, lässt sich durch die Frage „Benötigen Sie für die Ausübung Ihres derzeitigen Berufes in Deutschland Deutschkenntnisse?“ ermitteln.

Es wird aus der Abbildung 6.7 deutlich, dass rund 30 % der Hochqualifizierten sehr gute Deutschkenntnisse zur Ausübung ihres Berufes benötigen. Zusammen mit denjenigen, die gute Deutschkenntnisse benötigen, stellt diese Gruppe etwa die Hälfte der Hochqualifizierten dar. Die andere Hälfte benötigt mittlere bis keine Kenntnisse. Insgesamt 17,6 % (90 von 503 gültigen Antworten) gaben an, keine Kenntnisse zu benötigen. Von diesen 90 Personen haben allerdings 99 % mindestens „gute“ Englischkenntnisse, so dass zu vermuten ist, dass es für ihre Arbeit ausreicht, wenn sie mit anderssprachigen Kollegen in englischer Sprache kommunizieren können.

Abbildung 6.7: Für den Beruf benötigte Deutschkenntnisse

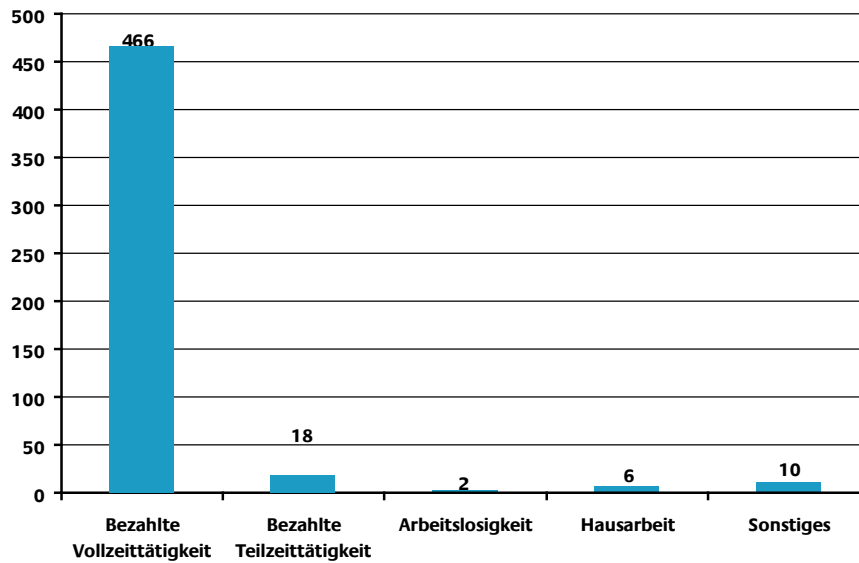
Um zu überprüfen, ob Hochqualifizierte ggf. durch mangelnde Deutschkenntnisse Schwierigkeiten in ihrem Beruf haben, werden die benötigten Deutschkenntnisse mit den tatsächlich vorhandenen verglichen. Abbildung 6.8 zeigt die Abweichungen zwischen vorhandenen und erforderlichen Kenntnissen, indem die Differenz zwischen erforderlichen Kenntnissen (bewertet von 1 = „sehr gute“ bis 5 = „keine“) und den vorhandenen deutschen Sprachkenntnissen (analog bewertet, wobei 1 die Kategorien „Muttersprache“ und „sehr gut“ beinhaltet) dargestellt wird. Aus der Abbildung wird deutlich, dass bei der Hälfte der Personen die erforderlichen und vorhandenen Kenntnisse exakt übereinstimmen. Bei weiteren über 40 % waren bessere Kenntnisse vorhanden als erforderlich. Bei etwa 9 % waren die Kenntnisse allerdings geringer als erforderlich. Dabei ist jedoch nur in Ausnahmefällen (10 Personen) eine Abweichung um mehr als eine Kategorie feststellbar (z.B. „geringe“ vorhandene Kenntnisse und „gute“ benötigte Kenntnisse). Insgesamt deuten die Ergebnisse darauf hin, dass mangelnde Deutschkenntnisse für Hochqualifizierte nur in Ausnahmefällen zu Beeinträchtigungen im Berufsleben führen.

Abbildung 6.8: Vergleich der beruflich erforderlichen und vorhandenen Deutschkenntnisse

6.2.2 Arbeitssituation

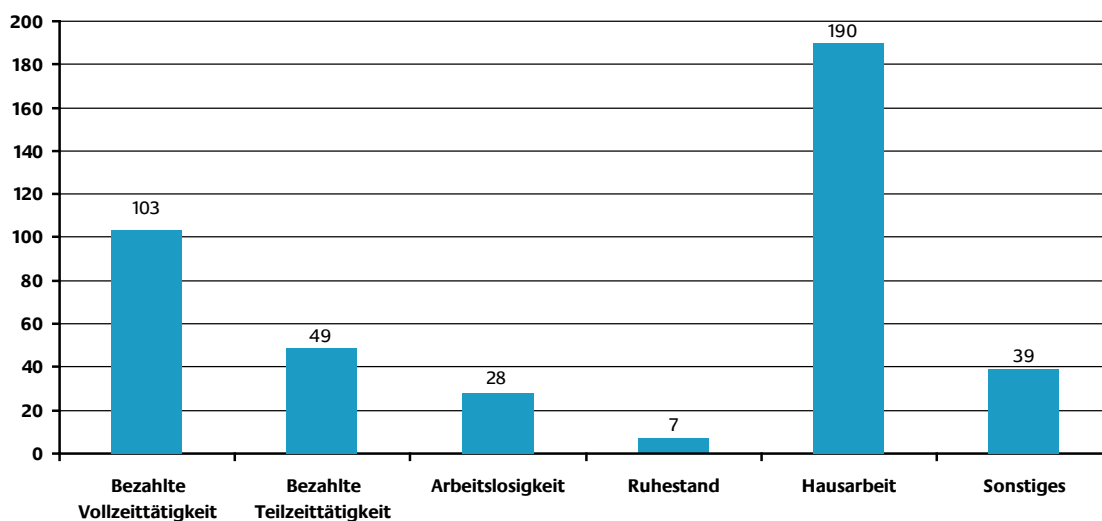
Bezüglich der Arbeitssituation der Hochqualifizierten ist nicht überraschend, dass von 502 Personen mit gültigen Antworten 466 auf die dahingehende Frage mit „bezahlte Vollzeitstätigkeit“ antworteten, da ein Arbeitsplatzangebot Voraussetzung für einen Aufenthaltstitel nach § 19 AufenthG ist.

Abbildung 6.9: Beschäftigungssituation der Hochqualifizierten



Die 466 Vollzeitbeschäftigten entsprechen einem Anteil von fast 93 % (Abbildung 6.9). Weitere 18 Personen gaben an, einer Teilzeitbeschäftigung nachzugehen (3,6 %); nur zwei Personen waren laut eigenen Angaben arbeitslos. Weitere sechs Personen gaben an, Hausarbeit bzw. Betreuung von Kindern oder anderen Personen auszuüben. Zehn Personen kreuzten „Sonstiges“ an. Dabei handelt es sich überwiegend um Selbständige bzw. freiberuflich Tätige. Für Selbständige existiert zwar ein eigenständiger Aufenthaltstitel (§ 21 AufenthG), es ist aber möglich, dass sich Personen, die nach § 19 AufenthG bereits eine unbefristete Niederlassungserlaubnis erhalten haben, nach gewisser Zeit selbständig machen.

Abbildung 6.10: Beschäftigungssituation des Ehe- bzw. Lebenspartners



Bei den Ehe- bzw. Lebenspartnern⁷ sieht die Arbeitssituation anders aus (Abbildung 6.10). Von den Befragten machten 506 Personen Angaben zum Familienstand. Über drei

⁷ Der Übersichtlichkeit halber wird hier verkürzt von Ehe- bzw. Lebenspartnern gesprochen, die Ehe- und Lebenspartnerinnen sind dabei ebenfalls eingeschlossen, wenn nicht anders erwähnt.

Viertel der Hochqualifizierten sind verheiratet (390 Personen), 70 Personen sind ledig. In die weiteren Kategorien (verwitwet, geschieden, unverheiratet zusammenlebend, verheiratet, aber getrennt lebend) fallen demnach 46 Personen (vgl. Kapitel 6.3). Über die Arbeitssituation des Ehe- oder Lebenspartners machten 416 Personen gültige Angaben. Von den Partnern sind nur knapp 25 % vollzeitbeschäftigt und 12 % teilzeitbeschäftigt. Nahezu die Hälfte (45,7 %) geht Hausarbeit nach bzw. ist mit der Betreuung von Kindern oder anderen Personen beschäftigt. 6,7 % gaben „arbeitslos“ an, 1,7 % Ruhestand. In 39 Fällen gaben die Befragten für den Ehe- oder Lebenspartner „Sonstiges“ an. Hierbei handelt es sich nur bei fünf Personen um Selbständige bzw. freiberuflich Tätige; in 21 Fällen und damit über 50 % handelt es sich um Partner, die einem Studium nachgehen.

6.2.3 Berufsgruppen und Branchen

Bei der Wahl der vorgegebenen Berufsgruppen wurde zwecks Vergleichsmöglichkeiten mit anderen Daten die Klassifikation nach der International Standard Classification of Occupations (ISCO, Internationale Standardklassifikation der Berufe) zugrunde gelegt, die auch von den Statistischen Ämtern des Bundes und der Länder benutzt wird.

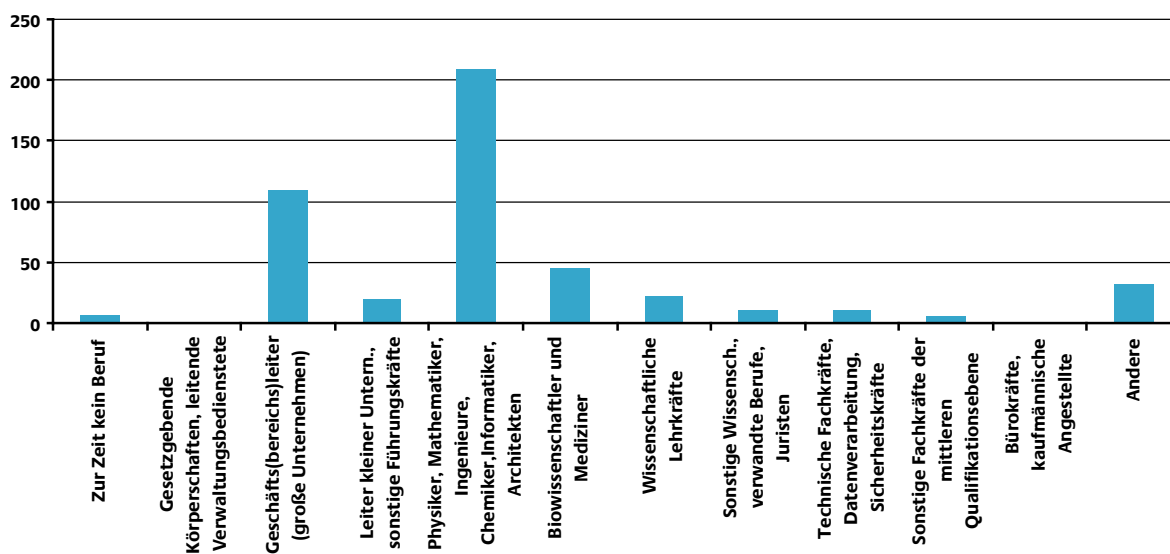
Die Antwortmöglichkeiten bei der Frage nach der Berufsgruppe und die Entsprechung nach ISCO stellt Tabelle 6.5 dar.

Tabelle 6.5: Antwortmöglichkeiten Berufsgruppen

Ich übe zur Zeit keinen Beruf aus	
Angehörige gesetzgebender Körperschaften, leitende Verwaltungsbedienstete	ISCO 11
Geschäftsleiter, Geschäftsbereichsleiter oder Fachbereichsleiter in großen Unternehmen	ISCO 12
Leiter kleiner Unternehmen, sonstige Führungskräfte	ISCO 13
Physiker, Mathematiker, Ingenieurwissenschaftler, Chemiker, Informatiker, Architekten	ISCO 21
Biowissenschaftler und Mediziner	ISCO 22
Wissenschaftliche Lehrkräfte (Hochschule, Sekundarbereich, Wissenschaftliche Lehrer)	ISCO 23
Sonstige Wissenschaftler und verwandte Berufe, Juristen, Schriftsteller, Geistliche	ISCO 24
Technische Fachkräfte, Datenverarbeitung, Schiffs-, Flugzeugführer, Sicherheitskräfte	ISCO 31
Biowissenschaftliche und Gesundheitsfachkräfte	ISCO 32
Nicht-wissenschaftliche Lehrkräfte im Primarbereich, Vorschulbereich, Sonderschulen	ISCO 33
Sonstige Fachkräfte der mittleren Qualifikationsebene, Finanz- und Verkaufsfachkräfte, Polizeikommissare, sozialpflegerische und künstlerische Berufe, Unterhaltungs- und Sportberufe	ISCO 34
Bürokräfte, kaufmännische Angestellte	ISCO 4
Andere	

Insgesamt stuften sich 470 Personen anhand der vorgegebenen Kategorien ein (Abbildung 6.11). Besonders stark waren dabei die ISCO-Gruppen 21 („Physiker, Mathematiker, Ingenieurwissenschaftler, Chemiker, Informatiker, Architekten“) und 12 („Geschäftsleiter, Geschäftsbereichsleiter oder Fachbereichsleiter in großen Unternehmen“) mit 44,5 % bzw. 23,2 % vertreten. Zusammen stuften sich somit 67,7 % und damit über zwei Drittel in diese Gruppen ein.

Abbildung 6.11: Berufsgruppen, in denen die Hochqualifizierten tätig sind



Auf den Rängen drei und vier liegen „Biowissenschaftler und Mediziner“ und „Wissenschaftliche Lehrkräfte“ mit 9,6 % bzw. 4,7 %. In 32 Fällen lautete die Antwort „Andere“ (6,8 %). Hierbei wurden allerdings häufig Berufe angegeben, die sich auch in den zuvor aufgeführten Kategorien befinden, wie Informatiker, Direktor oder Professor.

Betrachtet man die Berufsstruktur ausgewählter Herkunftsländer, wird deutlich, dass bestimmte Nationalitäten auch mit bestimmten Berufsschwerpunkten einhergehen. So stuften sich über 50 % der Hochqualifizierten aus den USA im Bereich „Geschäftsleiter, Geschäftsbereichsleiter oder Fachbereichsleiter in großen Unternehmen“ (ISCO 12) ein; bei den Kanadiern waren es sogar über 70 %. Dagegen kommen aus der Russischen Föderation überwiegend Physiker, Mathematiker, Ingenieurwissenschaftler, Chemiker, Informatiker, Architekten, Biowissenschaftler und Mediziner (ISCO 21 und 22). Die beiden Gruppen repräsentieren zusammen 73 % der russischen Hochqualifizierten. Bei den chinesischen Hochqualifizierten ist der Anteil der Naturwissenschaftler aus den Gruppen ISCO 21 und 22 mit 56 % ebenfalls sehr hoch. Für Personen aus der Türkei und aus Indien lässt sich dagegen keine eindeutige Tendenz feststellen.

Die Verteilung auf die Berufsgruppen kann nur bedingt mit der Art des Aufenthaltstitels in Verbindung gebracht werden. Wie in Kapitel 3 erläutert, erhalten Hochqualifizierte einen Titel nach § 19 AufenthG entweder nach § 19 Abs. 2 Satz 1 als Wissenschaftler mit besonderen fachlichen Kenntnissen, nach § 19 Abs. 2 Satz 2 als Lehrpersonen mit herausragenden Funktionen oder nach § 19 Abs. 2 Satz 3 als Spezialisten und leitende Angestellte.

Fallen die Hochqualifizierten nicht unter Abs. 2, kann auch allgemein nach Abs. 1 nach entsprechender Prüfung ein Titel nach § 19 AufenthG erteilt werden. Dies geschieht jedoch nur in Einzelfällen.

Da im AZR eine differenzierte Speicherung des § 19 AufenthG nach dem zugehörigen Satz des Absatzes 2 nicht gespeichert wird, wurden die Hochqualifizierten gezielt danach befragt (Tabelle 6.6). Es stellte sich allerdings heraus, dass von den Personen, die Angaben dazu gemacht haben (482 Personen), ein Viertel (126 Personen) nicht wusste, auf welcher Grundlage genau der Titel erteilt wurde. Weitere 28 % (183 Personen) kreuzten „§ 19 Abs. 1: hochqualifizierte Arbeitnehmer allgemein“ an. Da dies jedoch die Ausnahme darstellt, liegt nahe, dass ein großer Teil dieser Personen ebenfalls nicht wusste, welche Grundlage ihr Aufenthaltstitel genau hat.

173 Personen machten Angaben, nach welchem Satz des Absatzes 2 der Titel erteilt wurde. Von diesen Personen hat die Hälfte einen Titel nach Abs. 2 Satz 1 (Wissenschaftler), knapp 9 % einen Titel nach Abs. 2 Satz 2 (Lehrpersonen) und 41 % einen Titel nach Abs. 2 Satz 3 (Spezialisten und leitende Angestellte). Diese Verteilung revidiert die Erkenntnisse, die aus der Ermittlung des genauen Titels bei 138 zugewanderten Hochqualifizierten im Jahr 2006 durch das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge resultierten: Damals lag der Anteil der Lehrpersonen mit knapp 10 % zwar in einem ähnlichen Bereich; der Anteil der Wissenschaftler war allerdings mit rund 30 % bedeutend geringer und der Anteil der Spezialisten und leitenden Angestellten mit rund 60 % entsprechend höher (vgl. Heß/Sauer 2007). Diese Auswertung bezog sich jedoch nur auf Hochqualifizierte einer einzelnen Ausländerbehörde und konnte somit die Gesamtverteilung nicht repräsentativ abbilden.

Tabelle 6.6: Art des Aufenthaltstitels nach § 19 AufenthG

	Personen	In % gültig	In % bezogen auf § 19 Abs. 2
§ 19 Abs. 1 Hochqualifizierte allgemein	183	38,0	
§ 19 Abs. 2 Satz 1 Wissenschaftler	87	18,0	50,3
§ 19 Abs. 2 Satz 2 Lehrpersonen	15	3,1	8,7
§ 19 Abs. 2 Satz 3 Spezialisten	71	14,7	41,0
Weiß nicht	126	26,1	
k. A.	28		
Gesamt	510	100	100

Eine weitere Frage zur beruflichen Situation bezog sich auf die Branchenzugehörigkeit des Unternehmens, in dem die Hochqualifizierten arbeiten. Hierbei wurde zu Vergleichszwecken die Codierung nach NACE (nomenclature générale des activités économiques) zugrunde gelegt, die auch die Europäische Kommission verwendet.

Tabelle 6.7: Branchenzugehörigkeit der Hochqualifizierten

Branche	Häufigkeit	Prozent
Bergbau, Gewinnung von Steinen und Erden	1	0,2
Herstellung von Waren	50	11,2
Energie- und Wasserversorgung	4	0,9
Bau (Hoch-/Tiefbau, Installation, Sonstiges)	1	0,2
Handel; Instandhaltung und Reparatur von Kraftfahrzeugen und Gebrauchsgütern	5	1,1
Beherbergungs- und Gaststättengewerbe	2	0,4
Verkehr und Nachrichtenübermittlung	18	4,0
Kreditinstitute und Versicherungen (ohne Sozialversicherung)	18	4,0
Grundstücks- und Wohnungswesen	4	0,9
Datenverarbeitung und Datenbanken	13	2,9
Forschung und Entwicklung	153	34,2
Erbringung von unternehmensbezogenen Dienstleistungen, Beratung	19	4,2
Öffentliche Verwaltung, Sozialversicherung	2	0,4
Erziehung und Unterricht, Hochschule	46	10,3
Gesundheits-, Veterinär-, Sozialwesen	24	5,4
Sonstiges	88	19,6
Gesamt	448	100

Die Ergebnisse zeigt Tabelle 6.7. Insgesamt stuften 448 Hochqualifizierte ihr Unternehmen ein. Davon hat ein Drittel das Unternehmen dem Bereich „Forschung und Entwicklung“ zugeordnet. Am zweithäufigsten wurde „Sonstiges“ benannt. Hierbei wurden häufig „Automobilindustrie“ und damit verwandte Branchen genannt. Oft vertreten war auch die Antwort „Universität“, so dass die Branche „Erziehung und Unterricht, Hochschule“, die rund 10 % der Antworten beinhaltet, höher einzustufen ist. Die Herstellung von Waren liegt mit 11,2 % ebenfalls im vorderen Bereich.

Entsprechend der Berufsgruppen sind besonders viele russische Hochqualifizierte im Bereich Forschung und Entwicklung tätig (ca. 52 %), während bei Personen aus den USA die Herstellung von Waren zusammen mit „Sonstiges“ in 52 % der Fälle genannt wurde.

6.2.4 Art des Unternehmens

Eine wichtige Rolle für die Zuwanderungssteuerung spielt im Hinblick auf die Analyse des Bedarfes an Hochqualifizierten auf dem deutschen Arbeitsmarkt auch, welche Art von Unternehmen ausländische Hochqualifizierte beschäftigen. Die Hochqualifizierten wurden daher auch nach der Unternehmensgröße befragt sowie danach, ob es sich um ein deutsches Unternehmen oder um eine Niederlassung eines ausländischen Unternehmens handelt.

Zur Einstufung der Unternehmensgröße wurden drei Kategorien vorgegeben: große Unternehmen (mehr als 250 Beschäftigte), mittlere Unternehmen (50-250 Beschäftigte) und kleine Unternehmen (weniger als 50 Beschäftigte). Tabelle 6.8 ist zu entnehmen, dass 70 % der Hochqualifizierten, die gültige Antworten gaben, in einem großen Unternehmen

mit mehr als 250 Beschäftigten arbeiten. Nur jeweils gut bzw. knapp 15 % arbeiten in mittleren bzw. kleinen Unternehmen. 123 Personen machten keine bzw. keine gültigen Angaben zur Unternehmensgröße.

Tabelle 6.8: Unternehmensgröße

	Anzahl	In %
Großes Unternehmen (über 250 Beschäftigte)	271	70,0
Mittleres Unternehmen (50-250 Beschäftigte)	59	15,2
Kleines Unternehmen (weniger als 50 Beschäftigte)	57	14,7
Gesamt	387	100
keine Angabe	123	

Gut ein Viertel der Hochqualifizierten arbeitet dabei in Niederlassungen eines ausländischen Unternehmens. Von 384 gültigen Antworten lauteten 107 „Ich arbeite in einer Niederlassung eines ausländischen Unternehmens“ (28 %). In 277 Fällen wurde „Ich arbeite in einem deutschen Unternehmen“ angekreuzt (72 %).

In 324 Fällen wurden gültige Angaben sowohl zur Unternehmensgröße gemacht als auch dazu, ob es sich um ein deutsches Unternehmen oder eine Niederlassung eines ausländischen Unternehmens handelt. Bei den Niederlassungen ausländischer Unternehmen ist dabei der Anteil der großen Unternehmen mit 74 % höher als bei den deutschen Unternehmen (69 %), was aufgrund der Tatsache, dass international ausgerichtete, multinationale Unternehmen eher große Unternehmen sind, auf der Hand liegt. Nur 8,2 % der ausländischen Unternehmen wurden, im Gegensatz zu 15,9 % bei den deutschen Unternehmen, als „klein“ eingestuft. Als mittlere Unternehmen wurden 17,8 % der ausländischen und 15 % der deutschen Unternehmen eingeordnet.

Bezüglich der Unterschiede zwischen den Nationalitäten ist erkennbar, dass die Zahl derjenigen, die in einem deutschen Unternehmen arbeiten, bei Personen aus den USA, Kanada und der Türkei in etwa der Zahl derjenigen entspricht, die in einer Niederlassung eines ausländischen Unternehmens arbeiten. Bei Hochqualifizierten aus China und Russland sind dagegen über drei Viertel in deutschen Unternehmen beschäftigt.

6.2.5 Berufsfindung und Berufsausübung

Weitere interessante Aspekte des Berufslebens sind die Zusammensetzung der Kollegen, eventuelle Hindernisse bei der Ausübung des Berufes aufgrund von Schwierigkeiten bei der Anerkennung von Abschlüssen sowie die Möglichkeiten, überhaupt einen Arbeitsplatz in Deutschland zu finden. In diesem Zusammenhang spielt auch eine Rolle, inwieweit in Deutschland tätige hochqualifizierte Ausländer neben der beruflichen Haupttätigkeit auch unternehmerisch im Herkunftsland oder anderen Ländern tätig sind.

Auskunft über die Zusammensetzung der Kollegen gibt Tabelle 6.9. Wie dieser zu entnehmen ist, gab von den Hochqualifizierten etwa die Hälfte an, überwiegend mit deutschen Kollegen zusammenzuarbeiten. Überwiegend mit Kollegen der eigenen Nationalität arbeiten nur vier Personen zusammen, was nicht einmal 1 % entspricht. Mit internationalen Kollegen arbeiten fast 40 % zusammen. In knapp 10 % der Fälle wurden mehrere Antwortmöglichkeiten angekreuzt; in den meisten Fällen wurde dabei eine Kombination aus „deutsche Kollegen“ und „internationale Kollegen“ angegeben.

Tabelle 6.9: Zusammenarbeit mit Kollegen

Ich arbeite überwiegend zusammen mit	Anzahl	In %
deutschen Kollegen	233	50,1
Kollegen meiner Nationalität	4	0,9
internationalen Kollegen	182	39,1
mehrere Angaben	45	9,9
Gesamt	464	100
keine Angabe	46	

Grundsätzlich stellt sich bei der beruflichen Integration von Zuwanderern die Frage, ob die im Ausland erworbenen Abschlüsse in Deutschland anerkannt werden und die Qualifikationen der Zuwanderer entsprechend genutzt werden können (vgl. Bundesregierung 2007, 28, 78). Daher wurden die Befragten gebeten, die in Tabelle 6.10 angegebenen Aussagen zur beruflichen Situation zu treffen.

Tabelle 6.10: Einschränkungen in der Berufswahl

Ich kann in dem Beruf arbeiten, für den ich ausgebildet bin	455
Ich bin aufgrund der fehlenden Anerkennung von Abschlüssen in der Berufswahl eingeschränkt	6
Ich bin aufgrund fehlender Arbeitsplatzangebote in der Berufswahl eingeschränkt	21

Insgesamt gab ein Großteil der Befragten an, in dem Beruf arbeiten zu können, für den er oder sie ausgebildet ist. Nur sechs Personen erklärten, aufgrund fehlender Anerkennungen eingeschränkt zu sein. Von diesen gaben zudem vier Personen gleichzeitig an, im Beruf arbeiten zu können, für den sie ausgebildet sind, so dass die Einschränkung nur auf spezielle Teilgebiete zu beziehen sein dürfte. Grundsätzlich besteht auch nur eine geringe Einschränkung aufgrund eines mangelnden Arbeitsplatzangebotes. Dies wurde nur von 21 Personen genannt; von diesen gaben wiederum zwei Drittel gleichzeitig an, in dem Beruf arbeiten zu können, für den sie ausgebildet sind. Da Berufe im Bereich der Forschung und

Lehre sowie im Management i.d.R. nicht zu den reglementierten Berufen⁸ zählen und ein freier Marktzutritt daher gewährleistet ist, ist dies nicht überraschend.

Interessant für die Gewinnung von Hochqualifizierten für Deutschland ist auch die Frage, wie die hier bereits arbeitenden Hochqualifizierten ihren Arbeitsplatz gefunden haben. Tabelle 6.11 zeigt die genannten Antworten, wobei Mehrfachantworten möglich waren.

An erster Stelle wird hier „Kontaktaufnahme durch den Arbeitgeber“ genannt. In 155 Fällen war dies (mit) ausschlaggebend für das Finden des Arbeitsplatzes. Auch „über berufliche Kontakte bzw. Kollegen in Deutschland“ wurde oft aufgeführt (135 Fälle). An dritter Stelle liegen Stellenanzeigen im Internet (87 Fälle) und Initiativbewerbungen beim Arbeitgeber (70 Fälle). Eine „klassische“ Stellensuche über die Zeitung wird dagegen wenig genannt; dies gilt auch in Bezug auf Organisationen zur Vermittlung von Arbeitskräften. Berufliche Kontakte sowohl in Deutschland als auch im Herkunftsland sind deutlich wichtiger für die Stellensuche als Freunde, Bekannte oder Familienangehörige. Insgesamt lassen die Antworten darauf schließen, dass zahlreiche Unternehmen von sich aus auf die Suche nach geeigneten Fachkräften im Ausland gehen (Kontaktaufnahme durch den Arbeitgeber) und ansonsten berufliche Kontakte sowie Internetanzeigen eine wichtige Rolle bei der Stellenbesetzung spielen. „Kontaktaufnahme durch den Arbeitgeber“ wurde allerdings vermutlich auch durch Personen genannt, die in Tochterfirmen in Deutschland eingesetzt sind. Dies wurde unter „anders“ ebenfalls häufig aufgeführt. Hierbei handelt es sich zwar auch um einen Arbeitsplatz, auf dem ein Ausländer in Deutschland tätig ist; dies ist aber durch Maßnahmen von deutscher Seite wenig beeinflussbar und liegt in der Hand der jeweiligen Firmen.

Tabelle 6.11: Finden eines Arbeitsplatzes

Aussage	Anzahl
Ich habe zur Zeit keinen Arbeitsplatz	6
Ich habe meine Stelle gefunden...	
über eine Stellenanzeige in der Zeitung	16
über eine Stellenanzeige im Internet	87
über direkte Kontaktaufnahme durch den Arbeitgeber	155
über eine Initiativbewerbung beim Arbeitgeber	70
über Eigeninitiative, z.B. Veröffentlichung von eigenen Stellengesuchen	18
über Freunde/Bekannte/Familienangehörige in Deutschland	35
über Freunde/Bekannte/Familienangehörige im Herkunftsland	10
über berufliche Kontakte/Kollegen in Deutschland	135
über berufliche Kontakte/Kollegen im Herkunftsland	55
über eine Organisation zur Vermittlung von Arbeitskräften in Deutschland	21
über eine Organisation zur Vermittlung von Arbeitskräften im Herkunftsland	7
anders	63

8 Ein Beruf gilt dann als reglementiert, wenn die Ausübung des Berufs eine bestimmte Ausbildung voraussetzt und gesetzlich an den entsprechenden Qualifikationsnachweis gebunden ist. Beispiele für reglementierte Berufe sind Rechtsanwälte, Steuerberater, Krankenschwestern, Physiotherapeuten und Ärzte. Weitere Informationen sind unter www.anabin.de (Informationssystem zur Anerkennung ausländischer Bildungsabschlüsse der Zentralstelle für Ausländisches Bildungswesen) zu finden.

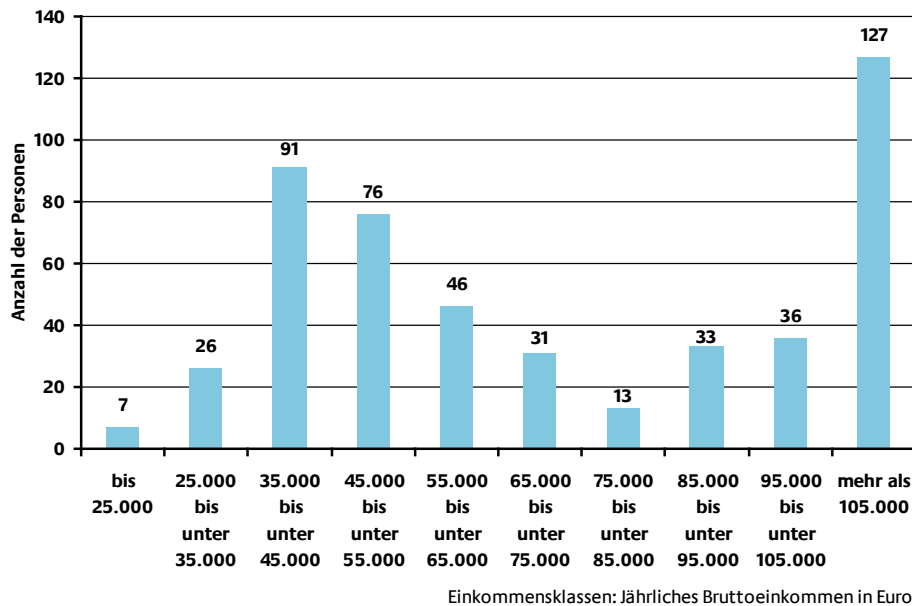
Der überwiegende Teil der Hochqualifizierten ist Vollzeit tätig. Dennoch ist denkbar, dass die Hochqualifizierten nicht nur ihrer Haupttätigkeit nachgehen, sondern zusätzlich unternehmerisch in Deutschland, ihrem Herkunftsland oder einem anderen Land tätig sind. Auf die Frage nach (zusätzlicher) unternehmerischer Tätigkeit antworteten 55 Personen, dass sie auch unternehmerisch in Deutschland tätig seien. 48 dieser Personen gehen dabei hauptberuflich einer „bezahlten Vollzeittätigkeit“ nach, 6 Personen gaben an, ohnehin ausschließlich als Selbständige zu arbeiten. 25 bzw. 40 Personen gaben zudem an, auch im Herkunftsland bzw. noch einem weiteren Land außer Deutschland und dem Herkunftsland unternehmerisch tätig zu sein. Insgesamt waren 81 Personen und somit fast 16 % (zusätzlich) unternehmerisch tätig, 30 davon machten Angaben zu unternehmerischer Tätigkeit in mehreren Ländern.

6.2.6 Einkommen

Nach § 19 Abs. 2 Nr. 3 AufenthG sind Spezialisten und leitende Angestellte als hochqualifiziert einzustufen, wenn sie über ein Bruttoeinkommen verfügen, welches eine gesetzlich festgelegte Grenze überschreitet (vgl. Kapitel 3). Zum Zeitpunkt der Befragung lag diese bei 85.500 Euro im Jahr. Daher ist davon auszugehen, dass zumindest diejenigen, die angegeben haben, einen Titel nach § 19 Abs. 2 Nr. 3 AufenthG erhalten zu haben, über 85.000 Euro im Jahr verdienen. Laut Kapitel 6.2.3 trifft dies auf 41 % der Hochqualifizierten zu, wobei allerdings viele Personen keine Angaben zum genauen Aufenthaltstitel gemacht haben, so dass unsicher ist, ob diese „Hochrechnung“ (ausschließlich auf Basis der vorhandenen Antworten zu § 19 Abs. 2) mit der Realität übereinstimmt. Klarheit könnte die Analyse der Einkommensverteilung bieten.

Abbildung 6.12 zeigt, dass Hochqualifizierte in der Tat über ein hohes Bruttoeinkommen verfügen. Bei 486 gültigen Antworten (nur 24 Personen machten keine Angaben) erklärte über ein Viertel, ein Einkommen von über 105.000 Euro im Jahr zu besitzen (26,1%). Ein Einkommen unter 35.000 Euro haben nur 6,7 % der Hochqualifizierten. Von diesen 33 Personen haben aber nur 13 angegeben, Vollzeit tätig zu sein, die anderen sind in Teilzeit tätig oder haben andere Einkommensquellen. Am häufigsten wurde die Kategorie „35.000 bis unter 45.000“ genannt (18,7%). Mit weiterhin steigendem Einkommen sinkt die Zahl der Personen zunächst, steigt ab der Kategorie „85.000 bis unter 95.000“ dann aber wieder an.

Abbildung 6.12: Einkommensklassen des Bruttoeinkommens der Hochqualifizierten



Ein jährliches Einkommen über 85.000 Euro brutto und somit ein nach § 19 Abs. 2 Nr. 3 AufenthG gefordertes Gehalt haben insgesamt 196 Personen (40,3 %) angegeben. Dies entspricht nahezu dem in Kapitel 6.2.3 berechneten Anteil der Spezialisten und leitenden Angestellten (41 %), für die diese Gehaltsgrenze gilt.⁹ Deutlich wird jedoch auch, dass 60 % der Hochqualifizierten ein geringeres Einkommen haben. Das mit dem Arbeitsmigrationssteuergesetz gesenkte Mindestgehalt (Senkung von 86.400 Euro im Jahr 2008 auf 64.800 Euro ab 2009) kann somit dazu führen, dass mehr Hochqualifizierte nach Deutschland kommen, wird aber nicht alle zuwandernden Hochqualifizierten überhaupt betreffen, da ein nicht geringer Teil der Hochqualifizierten den Aufenthaltstitel ohne das Erreichen des Mindestgehalts (als Wissenschaftler mit besonderen fachlichen Kenntnissen, Lehrperson mit herausragenden Funktionen oder über Einzelfallprüfung) erhält.

Betrachtet man ausgewählte Herkunftsländer, gibt es in der Einkommensverteilung unterschiedliche Muster. Während Hochqualifizierte aus den USA und Kanada zu über 70 % in der höchsten Einkommensklasse vertreten sind (ähnlich auch Japan mit über 50 %), gehören Hochqualifizierte aus der Russischen Föderation und der Ukraine nur zu 6 % zur höchsten Einkommensklasse (ähnlich auch Rumänien und China mit gut 8 %). Dafür sind in diesen Ländern die niedrigeren Einkommensklassen stärker vertreten. Bei der Türkei ist dagegen sowohl ein relativ hoher Anteil an geringen Einkommen als auch ein relativ hoher Anteil an hohen Einkommen zu erkennen (Abbildung 6.13).

⁹ Für Wissenschaftler mit besonderen fachlichen Kenntnissen und Lehrpersonen mit herausragenden Funktionen gelten die Einkommensgrenzen nicht, vgl. Kapitel 3.

Abbildung 6.13: Relative Einkommensverteilung nach ausgewählten Staatsangehörigkeiten

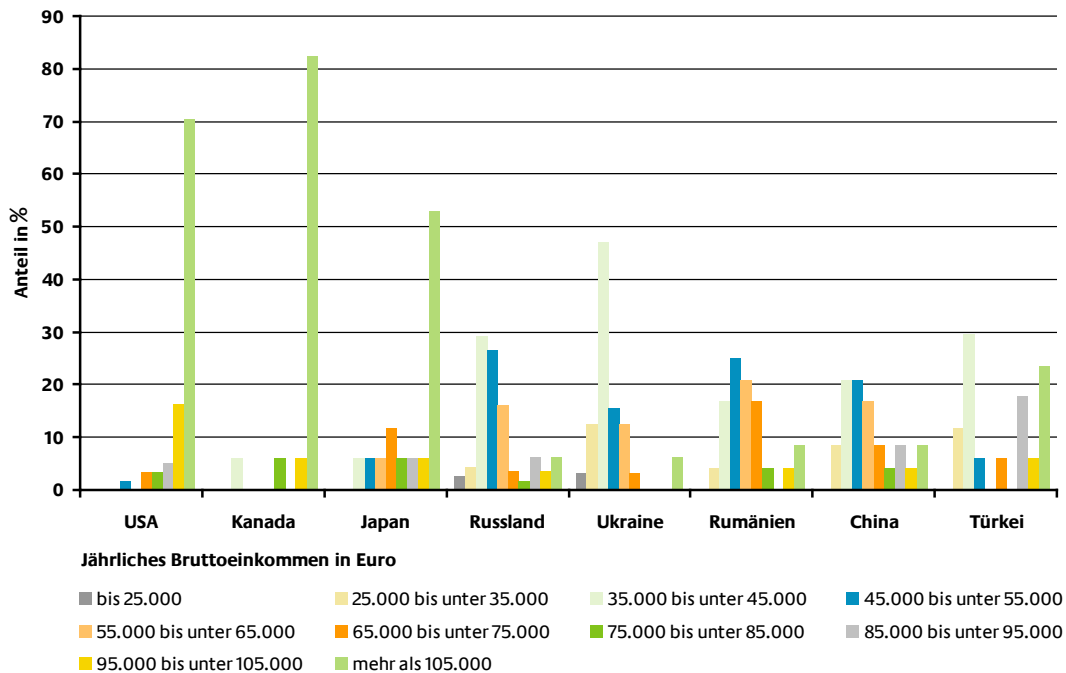
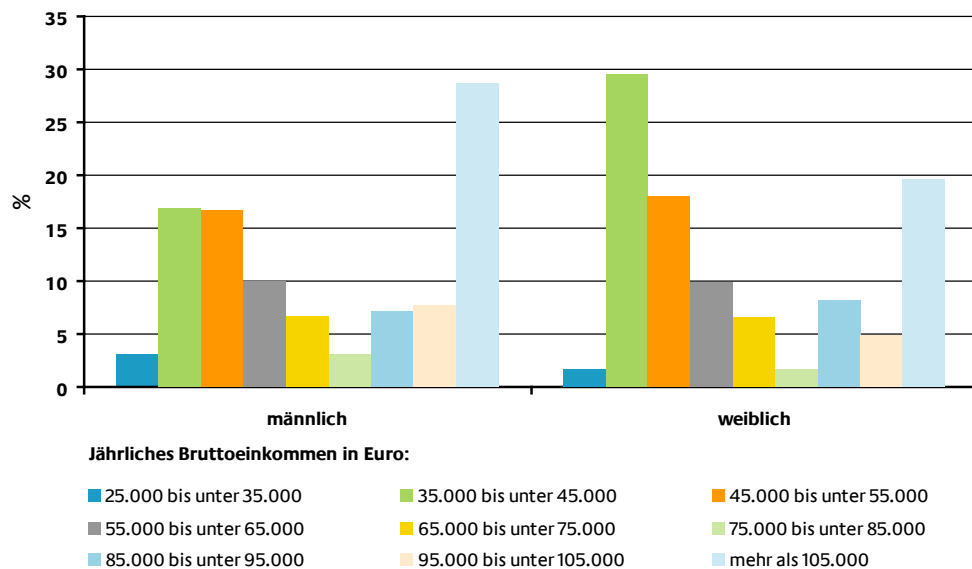
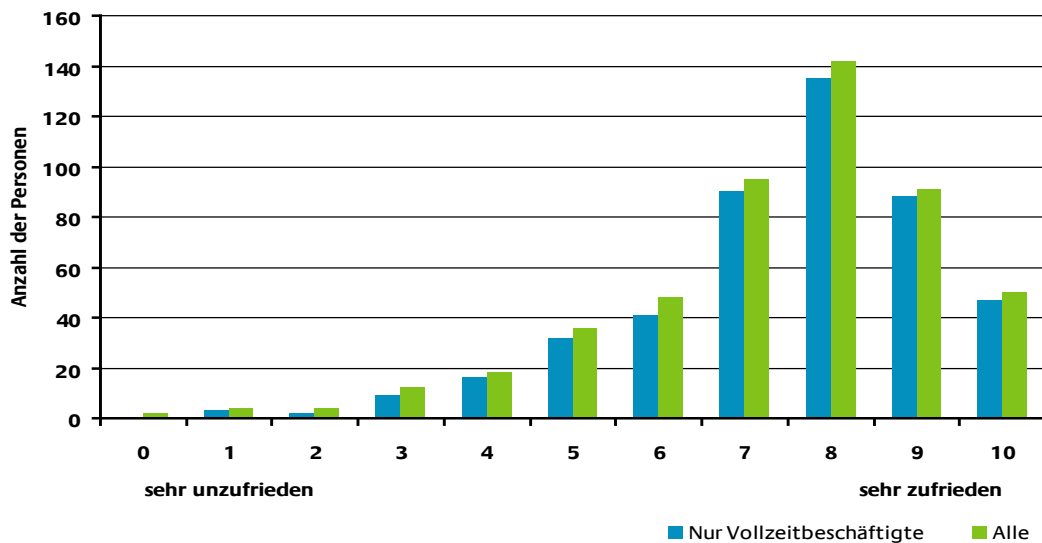


Abbildung 6.14: Relative Einkommensverteilung der Vollzeitbeschäftigten nach Geschlecht



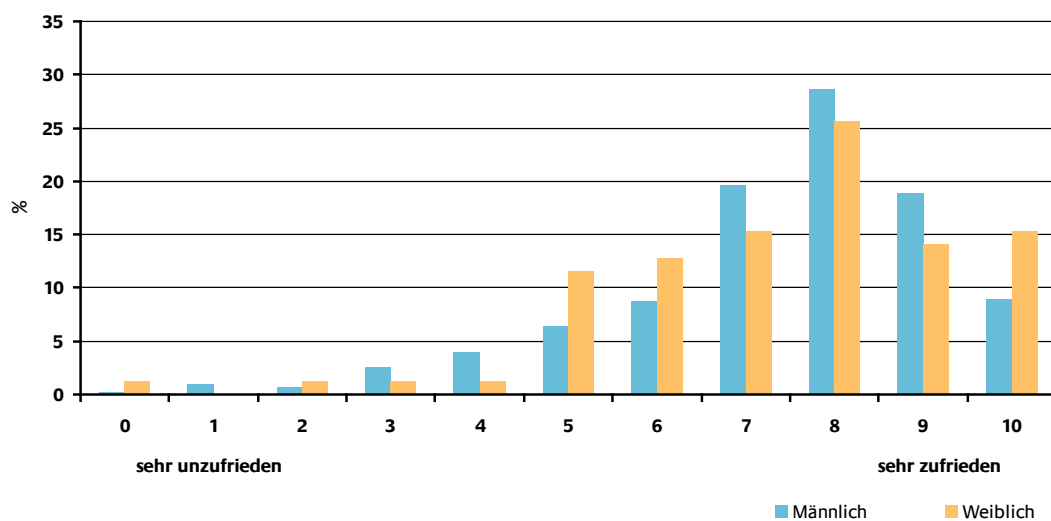
Die Einkommensverteilung ist auch unterschiedlich bezogen auf die Geschlechter. Bei Betrachtung der vollzeitbeschäftigten Männer und Frauen zeigt Abbildung 6.14 deutlich, dass der Anteil der geringer Verdienenden bei den Frauen höher ist als bei den Männern. Während von den Männern fast 30 % ein Bruttoeinkommen über 105.000 Euro im Jahr besitzen, sind es bei den Frauen unter 20 %. Dagegen ist der Anteil der Frauen mit einem Einkommen zwischen 35.000 und 45.000 Euro deutlich höher als der der Männer (29,5 % vs. 16,9 %).

Abbildung 6.15: Zufriedenheit mit dem Einkommen



Da die Einkommen der Hochqualifizierten überwiegend hoch sind, ist nicht verwunderlich, dass die meisten mit ihrem Einkommen zufrieden sind. Auf einer Skala von 0 (sehr unzufrieden) bis 10 (sehr zufrieden) gaben 93,5 % der vollzeitbeschäftigten Hochqualifizierten einen Wert von 5 (mittlere Zufriedenheit) oder höher an (Abbildung 6.15). Nur 6,5 % waren weniger zufrieden. Ob es sich bei den Befragten dabei um ausschließlich Vollzeitbeschäftigte handelt oder alle einbezogen werden, macht dabei keinen großen Unterschied; schließt man alle Personen ein, reduziert sich der Prozentsatz derjenigen mit mindestens mittlerer Zufriedenheit auf 92 %, der Anteil der weniger Zufriedenen erhöht sich dementsprechend auf 8 %. Im Durchschnitt bewerteten die 508 Hochqualifizierten, die gültige Angaben hierzu machten, die Zufriedenheit mit dem Einkommen mit 7,4 Punkten.

Abbildung 6.16: Zufriedenheit mit dem Einkommen in %



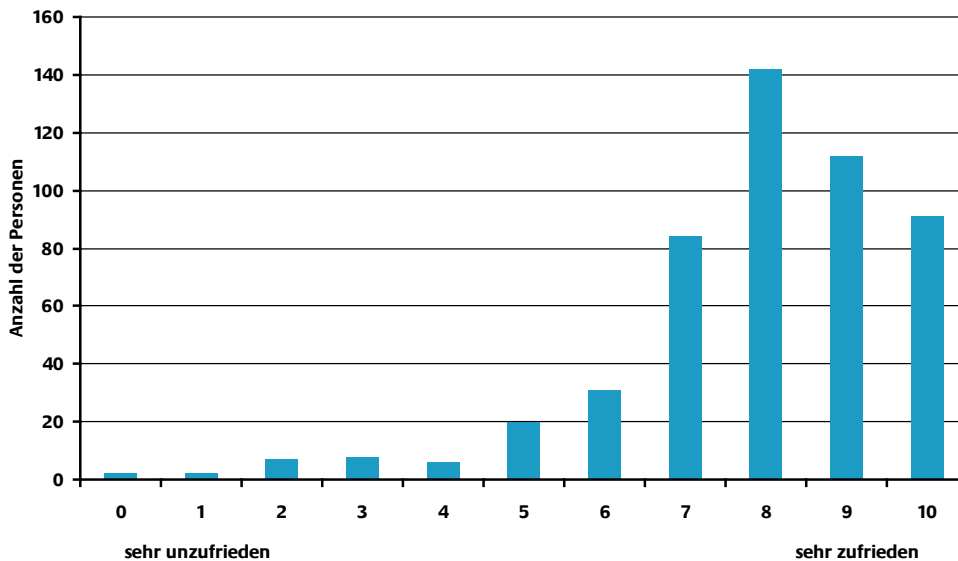
Differenziert man nach Geschlecht, zeigt sich eine leicht unterschiedliche Verteilung, die aber im Durchschnitt sowohl bei Männern als auch bei Frauen in einer mittleren

Bewertung von 7,4 Punkten resultiert (Abbildung 6.16). Bei den Männern sind die Bewertungen 7, 8 und 9 allerdings häufiger vertreten als bei den Frauen, während Bewertungen von 5, 6 oder 10 dafür bei den Frauen häufiger vorkommen als bei den Männern.

Die berufliche Situation der Hochqualifizierten wird von den Befragten insgesamt positiv eingestuft. Die meisten Befragten gehen einer Vollzeitbeschäftigung nach und sind zufrieden mit ihrem Einkommen. Einschränkungen bezüglich der Sprache sind nur in sehr geringem Maße vorhanden; auch Einschränkungen bei der Berufswahl liegen nur in seltenen Fällen vor.

Auf die Frage, wie zufrieden sie mit der beruflichen Situation insgesamt in Deutschland seien, antworteten die meisten Hochqualifizierten daher auch mit hohen Punktzahlen. Abbildung 6.17 zeigt, dass 95 % ihre Zufriedenheit mit 5 oder mehr Punkten bewerten. Über 84 % bewerten ihre berufliche Situation sogar mit 7 oder mehr Punkten. Der Mittelwert liegt mit 7,9 Punkten hierbei sogar noch höher als bei der Zufriedenheit mit dem Einkommen.

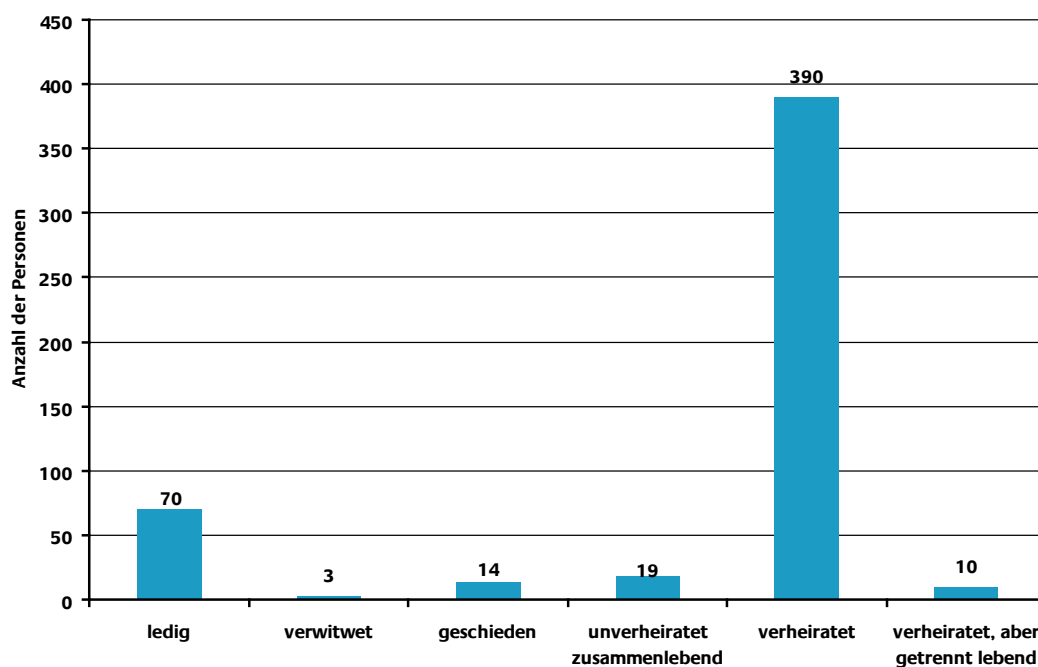
Abbildung 6.17: Zufriedenheit mit der beruflichen Situation



6.3 Situation der Familienangehörigen von Hochqualifizierten

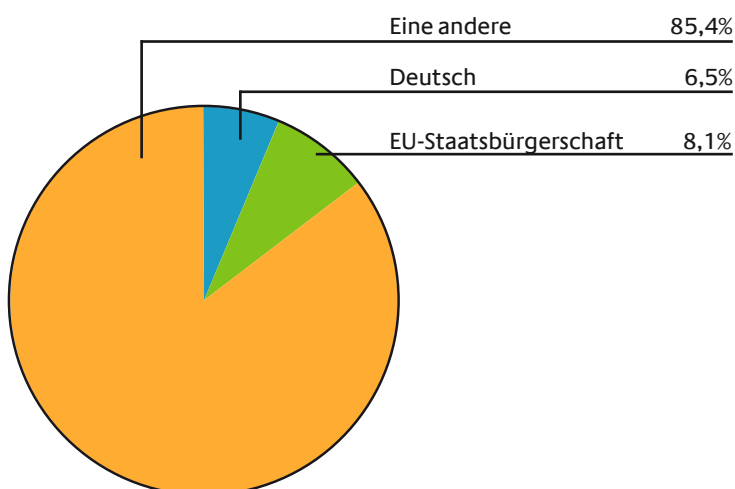
Von den Befragten machten 506 Personen Angaben zum Familienstand. Über drei Viertel der Hochqualifizierten sind verheiratet (390 Personen), knapp 14 % sind ledig. In die restlichen Kategorien (verwitwet, geschieden, unverheiratet zusammenlebend, verheiratet, aber getrennt lebend) fallen demnach nur 9 % der Befragten (Abbildung 6.18).

Abbildung 6.18: Familienstand der Befragten



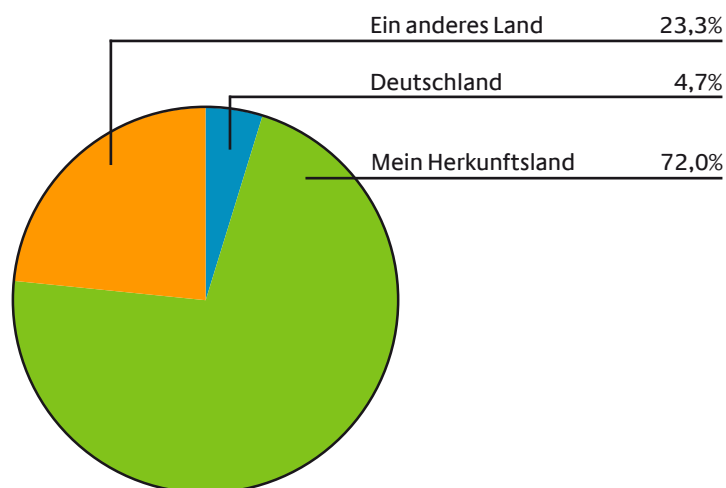
Interessant ist bei (Ehe-)Paaren, ob es sich bei den Partnern um Personen derselben Staatsangehörigkeit handelt oder ob die Zuwanderer mit Deutschen bzw. anderen EU-Staatsbürgern verheiratet sind. Auf die Frage nach der Staatsbürgerschaft des (Ehe-)Partners bzw. der (Ehe-)Partnerin antworteten 418 Personen. Von diesen gaben 27 Personen an, einen deutschen Partner bzw. eine deutsche Partnerin zu haben (6,5 %, Abbildung 6.19). 34 Personen bzw. 8,1 % leben mit einem Partner oder einer Partnerin aus einem anderen EU-Staat zusammen. Der überwiegende Teil (85,4 %) hat allerdings einen Partner/eine Partnerin aus einem Drittstaat. Nur in einem Fall wurden für den Partner/die Partnerin zwei Staatsbürgerschaften angegeben.

Abbildung 6.19: Staatsbürgerschaft des (Ehe)Partners/der (Ehe)Partnerin



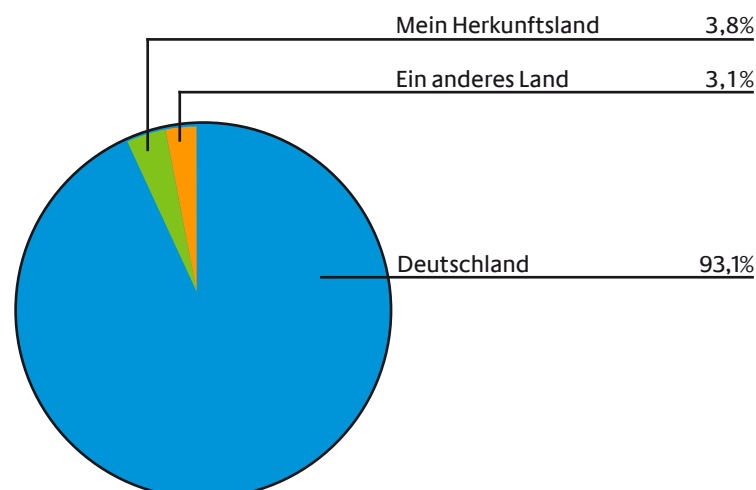
Bei den (Ehe-)Partnern/-Partnerinnen aus Drittstaaten liegt nahe, dass es sich um Personen aus dem Herkunftsland handelt. Dies wurde in einer weiteren Frage überprüft. Von 421 Personen gaben 303 an, dass der Partner bzw. die Partnerin aus dem eigenen Herkunftsland stammt (72 %, Abbildung 6.20). Die übrigen 28 % stammen aus Deutschland (4,7 %) bzw. aus einem anderen Land außer Deutschland bzw. dem Herkunftsland (23,3 %).

Abbildung 6.20: Herkunftsland des (Ehe-)Partners/der(Ehe-)Partnerin



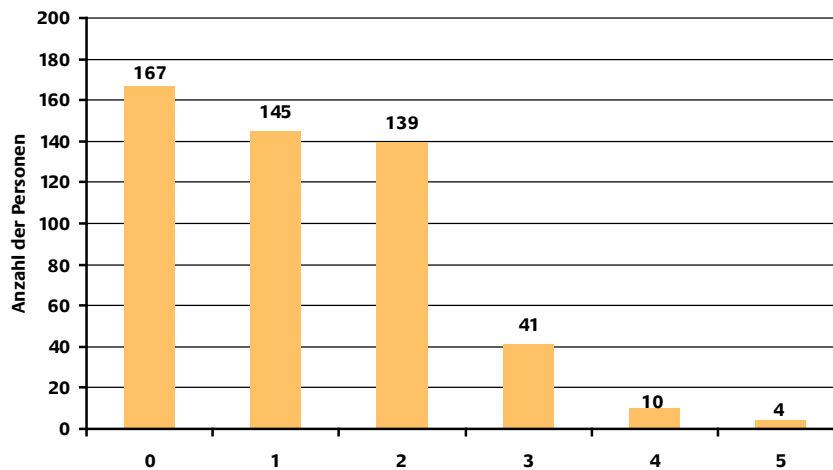
Da nicht alle Paare auch gemeinsam in Deutschland leben, wurde zudem gefragt, in welchem Land der Partner bzw. die Partnerin lebt. In den meisten Fällen lautet die Antwort erwartungsgemäß „Deutschland“ (93,1 % der Fälle, Abbildung 6.21). In 3,8 % der Fälle lebt der Partner bzw. die Partnerin im Herkunftsland, in 3,1 % der Fälle in einem weiteren Land.

Abbildung 6.21: Wohnort des (Ehe-)Partners/der (Ehe-)Partnerin



Weiterhin wurde nach der Zahl der Kinder gefragt. Von den Hochqualifizierten gaben 167 an, keine Kinder zu haben (32,9 %), 341 haben Kinder (67,1 %). Über 80 % derjenigen Personen, die Kinder haben, haben ein oder zwei Kinder (Abbildung 6.22). Nur insgesamt 41 Personen haben drei, zehn Personen vier und vier Personen fünf Kinder. Im Durchschnitt aller Hochqualifizierten beträgt die Anzahl der Kinder 1,2. Betrachtet man nur Personen, die auch Kinder haben, steigt der Durchschnitt auf 1,8.

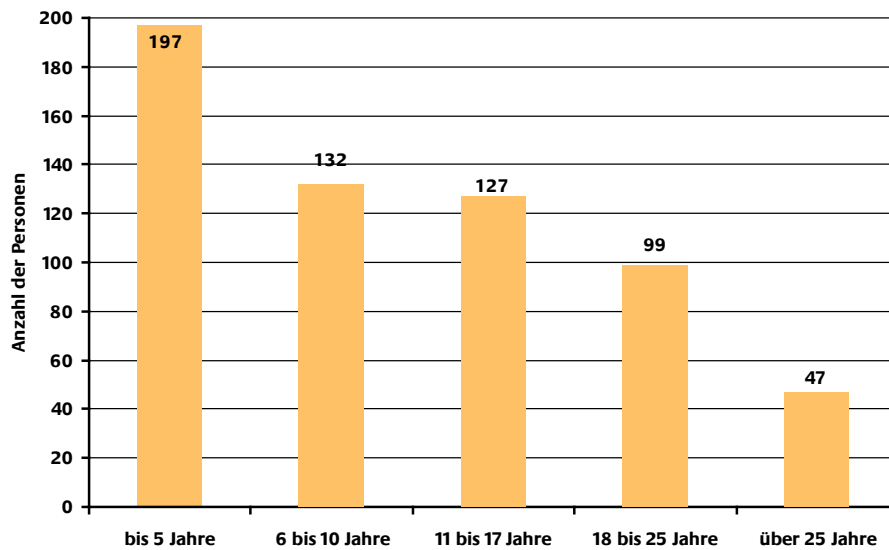
Abbildung 6.22: Anzahl der Kinder der Hochqualifizierten



Um das Alter der Kinder einzustufen, wurden fünf Kategorien vorgegeben: Bis 5 Jahre, 6 bis 10 Jahre, 11 bis 17 Jahre, 18 bis 25 Jahre und über 25 Jahre. Die Verteilung zeigt Abbildung 6.23.

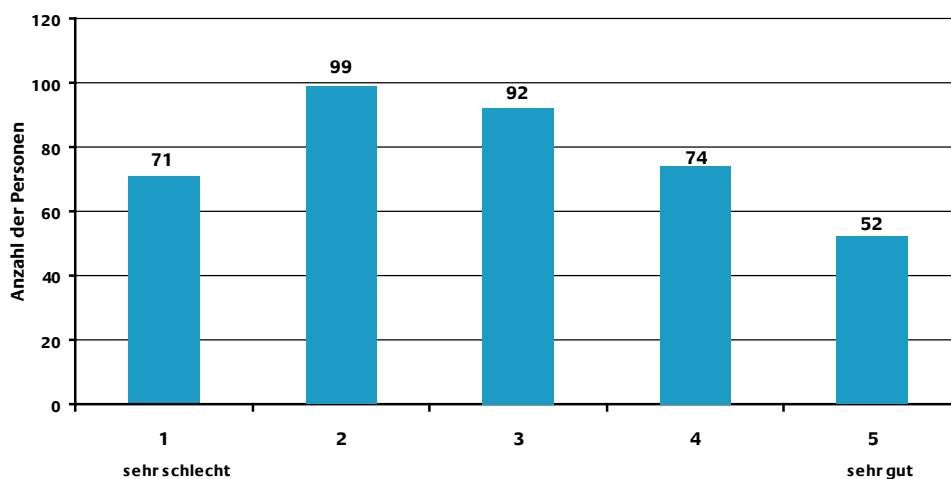
Bei 602 der insgesamt 606 angegebenen Kinder wurde eine Alterseinteilung vorgenommen. Da der Altersdurchschnitt bei den Personen, die geantwortet haben, bei 39,7 Jahren liegt, haben viele Personen Kinder im Vorschul- und Schulalter. Über 25 Jahre alt sind nur 47 Kinder (7,8 %). Im Ausbildungs- bzw. Studienalter (18-25 Jahre) befinden sich 99 Kinder (16,4 %). Die meisten sind jedoch im Vorschul- bzw. Schulalter. Dabei sind 127 Kinder im Alter für eine weiterführende Schule (11-17 Jahre, 21,1 %), ein ähnlich hoher Anteil ist im Alter der Grundschule (6-10 Jahre, 132 Kinder, 21,9 %). Der größte Anteil ist noch bis fünf Jahre alt (197 Kinder, 32,7 %). Es ist somit wichtig, dass die Kinder der Hochqualifizierten entsprechende Sprachkompetenzen erwerben, um gut in das Bildungssystem integriert werden zu können, da die Altersverteilung zeigt, dass etwa drei Viertel der Kinder noch zur Schule gehen bzw. die Schullaufbahn noch vor sich haben.

Abbildung 6.23: Anzahl der Kinder in den einzelnen Altersklassen



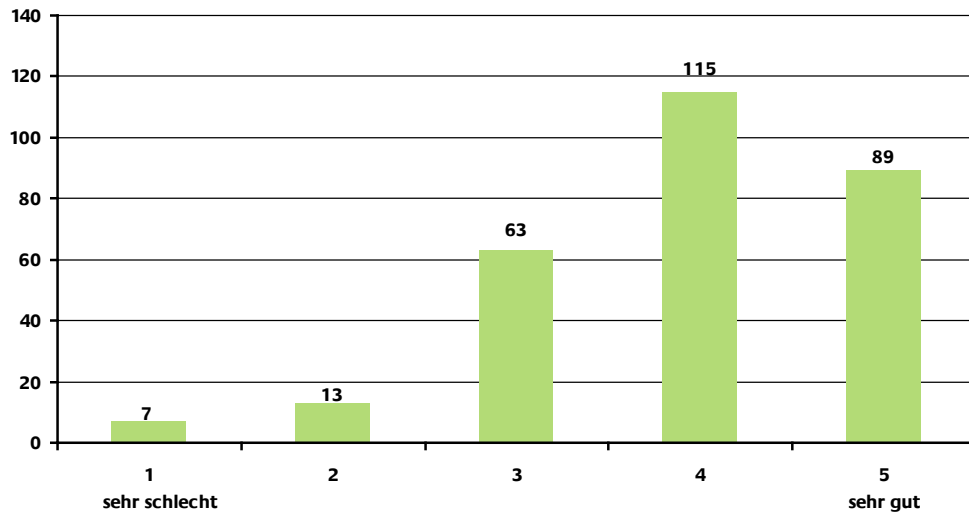
Die Möglichkeiten für den (Ehe-)Partner oder die (Ehe-)Partnerin bzw. die Kinder können eine wichtige Rolle bei der Zuwanderung Hochqualifizierter spielen. Die Befragten wurden daher aufgefordert, die Möglichkeiten für den Partner bzw. die Partnerin, in Deutschland Arbeit zu finden, sowie die Ausbildungs- und Arbeitsmarktchancen für die Kinder auf einer Skala von 1 (sehr schlecht) bis 5 (sehr gut) einzustufen.

Abbildung 6.24: Möglichkeiten für den (Ehe)Partner/die (Ehe)Partnerin, Arbeit zu finden



388 Personen machten Angaben zu den Möglichkeiten für den (Ehe)Partner bzw. die (Ehe)Partnerin (Abbildung 6.24). Dabei stufen nur wenige die Möglichkeiten als „sehr gut“ ein (52 Personen, 13,4%). Dagegen schätzten 170 Personen die Möglichkeiten als „schlecht“ bzw. „sehr schlecht“ ein (Antwort 1 oder 2, 43,8%). Immerhin fast genauso viele sahen die Möglichkeiten im Bereich „mittel“ bis „gut“ (Antwort 3 oder 4, 42,8%). Der Durchschnitt liegt hier bei 2,8 und damit knapp im mittleren Bereich.

Abbildung 6.25: Ausbildungs- und Arbeitsmarktchancen für Kinder



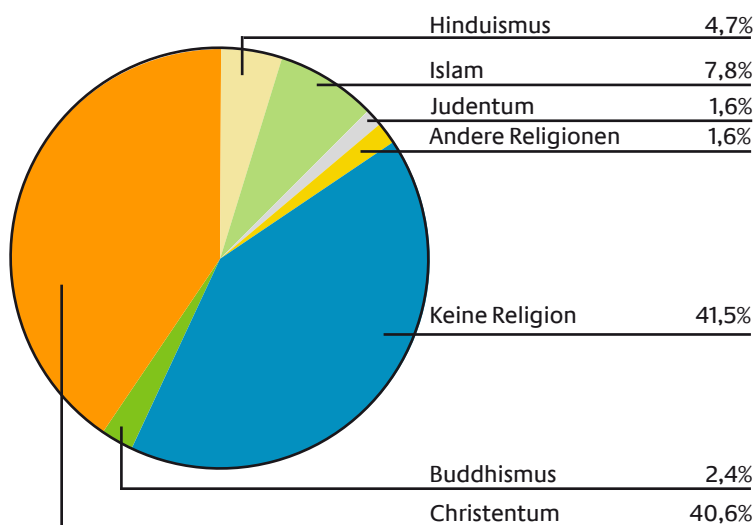
Die Ausbildungs- und Arbeitsmarktchancen für die Kinder werden im Gegensatz zu den Möglichkeiten für die Partner hoch eingeschätzt. So stufen 204 von 287 Hochqualifizierten die Chancen als „gut“ oder „sehr gut“ ein (71,1%). Nur 20 Personen bewerten die Möglichkeiten für ihre Kinder „schlecht“ oder „sehr schlecht“ (7%).

Die für Deutschland gerade für Personen mit Migrationshintergrund schlechten PISA-Ergebnisse sind somit für die Einschätzung der Hochqualifizierten wenig bedeutend. PISA 2006 zeigte, dass Jugendliche mit Migrationshintergrund in den Schularten unterrepräsentiert sind, die zu weiterführenden Abschlüssen führen, und in den Schularten überrepräsentiert sind, die zu einem Hauptschulabschluss führen (Prenzel et al. 2008). Jugendliche mit Migrationshintergrund erreichen im Durchschnitt ein geringeres Kompetenzniveau als Jugendliche ohne Migrationshintergrund; dies gilt insbesondere für Jugendliche, deren Eltern beide im Ausland geboren wurden. Allerdings lassen sich die Unterschiede zu 40 - 50 % auf Unterschiede im Sprachgebrauch und in der sozialen Herkunft der Jugendlichen mit Migrationshintergrund zurückführen, so dass für Migranten aus höheren Bildungsschichten weniger Probleme zu vermuten sind.

Im Mittel werden die Chancen für Kinder bei 3,9 eingestuft. Die positive Bewertung lässt auf gute Integrationsergebnisse der Kinder derjenigen Hochqualifizierten schließen, die schon länger in Deutschland leben, da auch die Eltern derjenigen, die das Schulsystem bereits durchlaufen haben, eine gute Einschätzung abgeben.

Die Frage nach der Zugehörigkeit zu einer Religionsgemeinschaft wurde von 451 Personen beantwortet. Allerdings gaben nur 264 Personen an, einer solchen anzugehören; 187 Hochqualifizierte erklärten, keiner Religionsgemeinschaft anzugehören (41,5 %, Abbildung 6.26). Fast ebenso viele gaben an, dem Christentum anzugehören (40,6 %). Der Rest verteilt sich auf die Gruppen Islam (7,8 %), Hinduismus (4,7 %), Buddhismus (2,4 %), Judentum (1,6 %) und andere Religionsgemeinschaften (1,6 %).

Abbildung 6.26: Religionszugehörigkeit



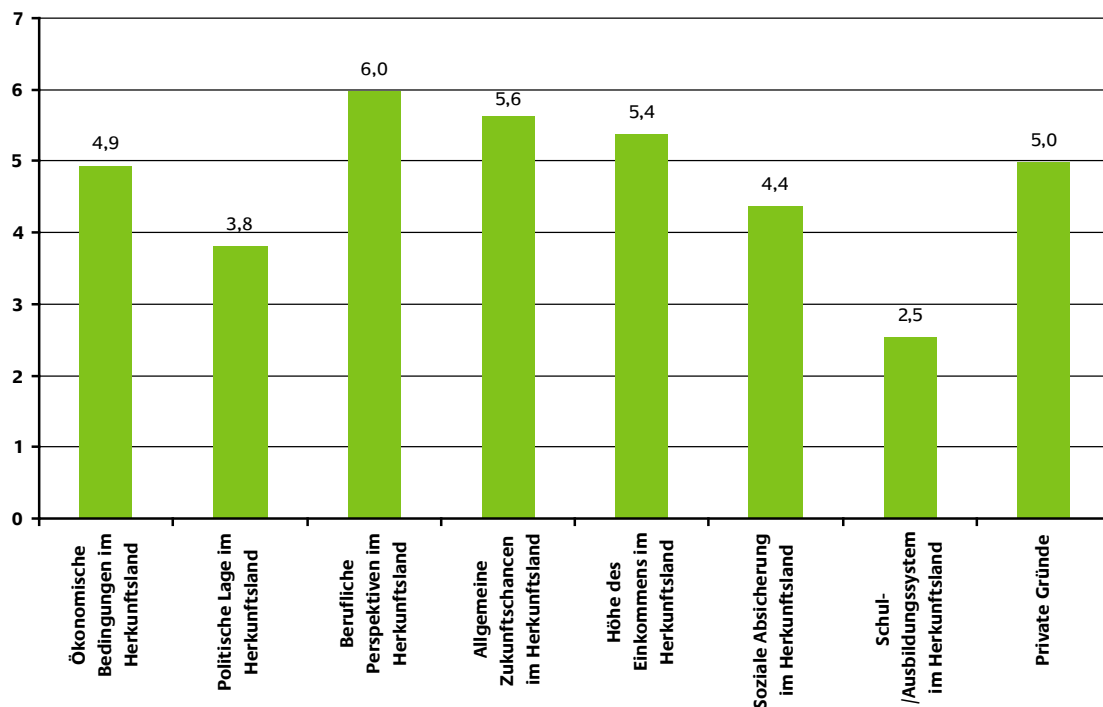
Betrachtet man nur diejenigen, die einer Religionsgemeinschaft angehören, sind über zwei Drittel Christen (69,3 %). Nur etwa 30 % gehören dem Islam (13,3 %), dem Hinduismus (8 %), dem Buddhismus (4,2 %), dem Judentum (2,7 %) oder einer anderen Religion (2,7 %) an.

6.4 Migrationsmotive und Migrationsgeschichte

Die Gründe für Migranten, ihr Herkunftsland zu verlassen (Push-Faktoren), sind vielfältig. Bei Hochqualifizierten spielen Gründe wie politische Verfolgung oder Naturkatastrophen sicher eine geringere Rolle als die beruflichen Perspektiven und die generellen ökonomischen Bedingungen in Deutschland. Allerdings ist auch vorstellbar, dass sich Hochqualifizierte aus privaten Gründen für eine Auswanderung entscheiden.

Welche Gründe bei der Überlegung, die Heimat zu verlassen, eine Rolle gespielt haben, wurde anhand einer Skala von 0 (nicht entscheidend) bis 10 (sehr entscheidend) erfragt. Abbildung 6.27 zeigt die Mittelwerte, die aus der Abfrage resultierten. Je nach Kriterium ordneten zwischen 444 und 474 Personen ihre Migrationsmotive ein, der Rest machte keine Angaben hierzu.

Abbildung 6.27: Push-Faktoren: Gründe für Verlassen des Herkunftslands



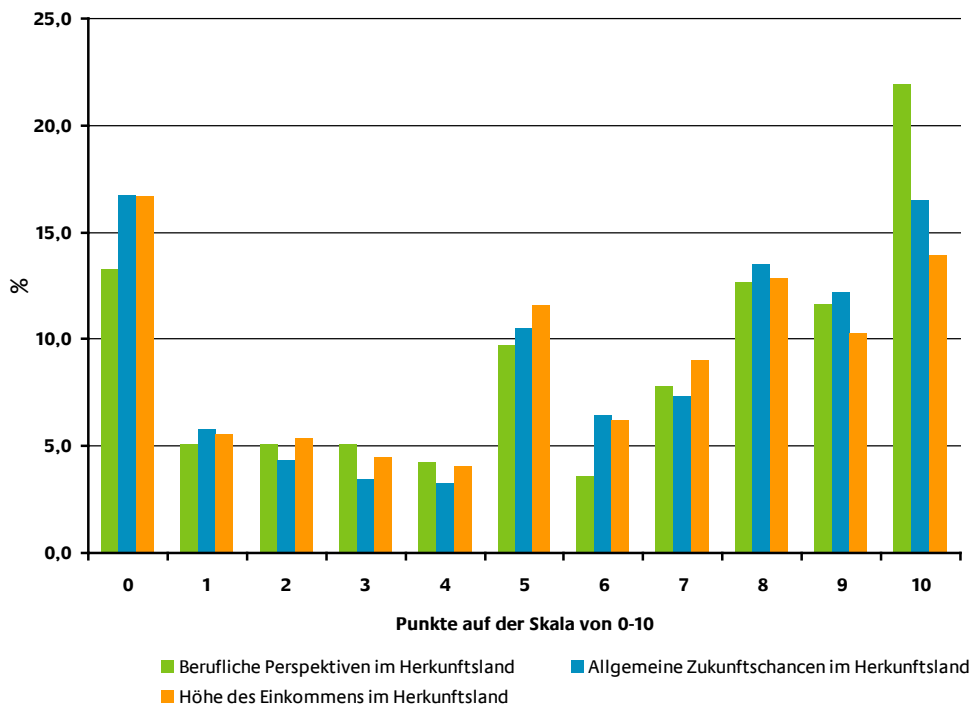
Im Durchschnitt am höchsten bewertet wurden die beruflichen Perspektiven im Herkunftsland, die einen Mittelwert von 6,0 aufweisen. Hierbei ist auch der Anteil derjenigen, die diesen Grund mit zehn Punkten als sehr wichtig einstufen, mit 22 % am höchsten. Über 50 % vergaben für dieses Kriterium sieben oder mehr Punkte. Allerdings gaben auch 13,3 % an, dass die beruflichen Perspektiven in ihrem Herkunftsland überhaupt keine Rolle gespielt haben. Rechnet man diejenigen dazu, die ein oder zwei Punkte vergeben haben, beträgt der Anteil mit 23,4 % schon fast ein Viertel. Dies zeigt, dass die beruflichen Perspektiven für einige Hochqualifizierte im Herkunftsland möglicherweise gut sind (und dass diese Personen somit auch im Herkunftsland gut auf dem Arbeitsmarkt hätten eingesetzt werden können), sie sich aber dennoch für die Auswanderung nach Deutschland entschieden haben.

Ähnliches gilt für die Kriterien „Allgemeine Zukunftschancen im Herkunftsland“ und „Höhe des Einkommens im Herkunftsland“, welche mit einem Mittelwert von 5,6 bzw. 5,4 fast genauso hoch bewertet wurden wie die beruflichen Perspektiven. Auch die Verteilung ist ähnlich: Knapp 50 % der Befragten vergaben mehr als sieben Punkte, etwa ein Viertel (hier mit 26,8 % bzw. 27,6 % etwas mehr als ein Viertel) stuften die Kriterien zwischen null und zwei Punkten ein. Abbildung 6.28 zeigt die Verteilung der Punkte für diese drei Kriterien.

Auffällig bei den beiden Kriterien „Berufliche Perspektiven im Herkunftsland“ und „Allgemeine Zukunftschancen im Herkunftsland“ ist die hohe Anzahl derjenigen, die das Kriterium mit zehn oder null Punkten bewerten. Es gibt also sowohl Hochqualifizierte, deren Chancen im Herkunftsland vermutlich gut waren, die aber dennoch ausgewandert sind, als auch solche, für die (ggf. nicht vorhandene) Zukunftsperspektiven ein Grund für

die Auswanderung waren. Diese Interpretation muss allerdings vor dem Hintergrund gesehen werden, dass nicht direkt nach den Möglichkeiten im Herkunftsland gefragt wurde und die Bedeutung als Push-Faktor nicht mit den realen Möglichkeiten übereinstimmen muss.

Abbildung 6.28: Push-Faktoren: Bedeutung der beruflichen Perspektiven, der allgemeinen Zukunftschancen und des Einkommens im Herkunftsland für die Auswanderung in %

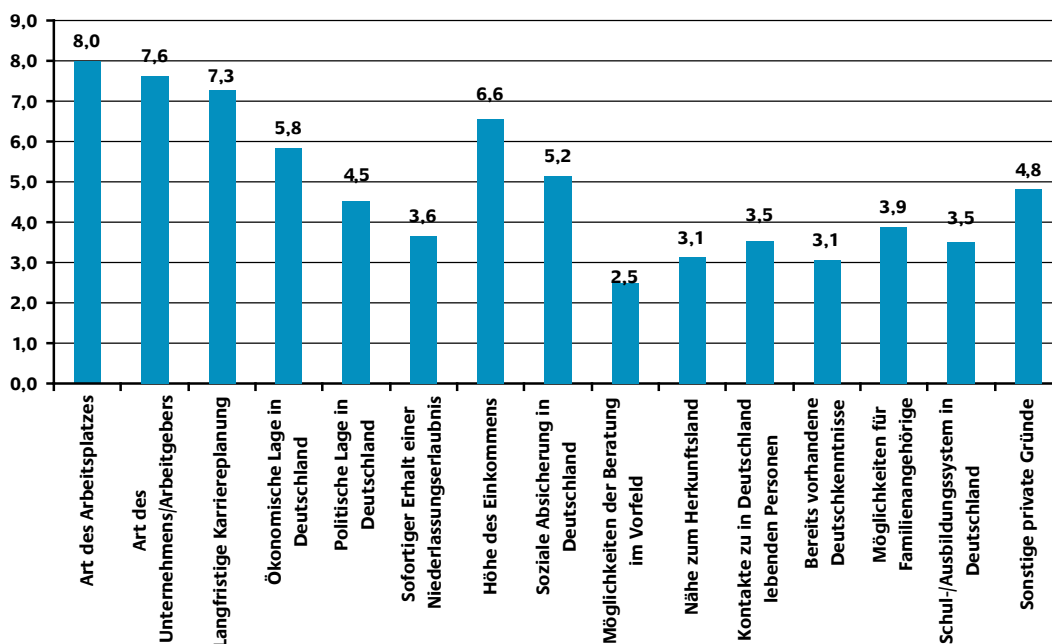


Mit einem Mittelwert von 4,9 bzw. 5,0 sind ökonomische Bedingungen im Herkunftsland sowie private Gründe ebenfalls wichtig. Der Anteil derjenigen, die diesen Kriterien gar keine Bedeutung zumessen, ist allerdings mit 25,1 % bzw. 29,1 % deutlich höher als bei den zuvor genannten Kriterien. Insgesamt stufen rund 35 % diese beiden Kriterien zwischen null und zwei ein. Allerdings bewerten 42,5 % bzw. 44,6 % auch diese Kriterien mit mehr als sieben Punkten.

Als noch etwas weniger bedeutend werden die politische Lage und die soziale Absicherung im Herkunftsland gesehen. Obwohl der Anteil derjenigen, die diese Kriterien mit null bis zwei Punkten bewerten, mit 48,5 % bzw. 40,2 % hoch ist, gibt es dennoch auch zahlreiche Personen, für die diese beiden Kriterien ein wichtiges Auswanderungsmotiv darstellen. So war für rund 10 % der Hochqualifizierten die politische Lage bzw. die soziale Absicherung im Herkunftsland ein sehr entscheidendes Kriterium für die Auswanderung. Insgesamt bewerteten 24,5 % die politische Lage und 34,6 % die soziale Absicherung mit mehr als sieben Punkten.

Mit einem Mittelwert von 2,5 werden Schul- und Ausbildungssysteme im Herkunftsland als Grund für die Ausreise relativ gering eingestuft. Hier liegt allein der Anteil derjenigen, die das Kriterium mit null Punkten als nicht entscheidend einstufen, bei über 50 %; nur rund 18 % vergaben sieben oder mehr Punkte. Die Bewertung ist naturgemäß abhängig von der Zahl der Kinder (bzw. dem Kinderwunsch, der hier jedoch nicht erhoben wurde). Betrachtet man nur Personen, die Kinder im Alter bis 17 Jahre haben (insgesamt 261 Personen), erhöht sich der Mittelwert auf 3,0, was im Vergleich zu den anderen Kriterien immer noch relativ niedrig ist. Bei der Bewertung null ist der Anteil mit 43,7 % dabei geringer als zuvor, Bewertungen eins und zwei kamen auch seltener vor; in den oberen Kategorien sind die Anteile entsprechend höher.

Abbildung 6.29: Pull-Faktoren: Gründe für Deutschland als Zielland



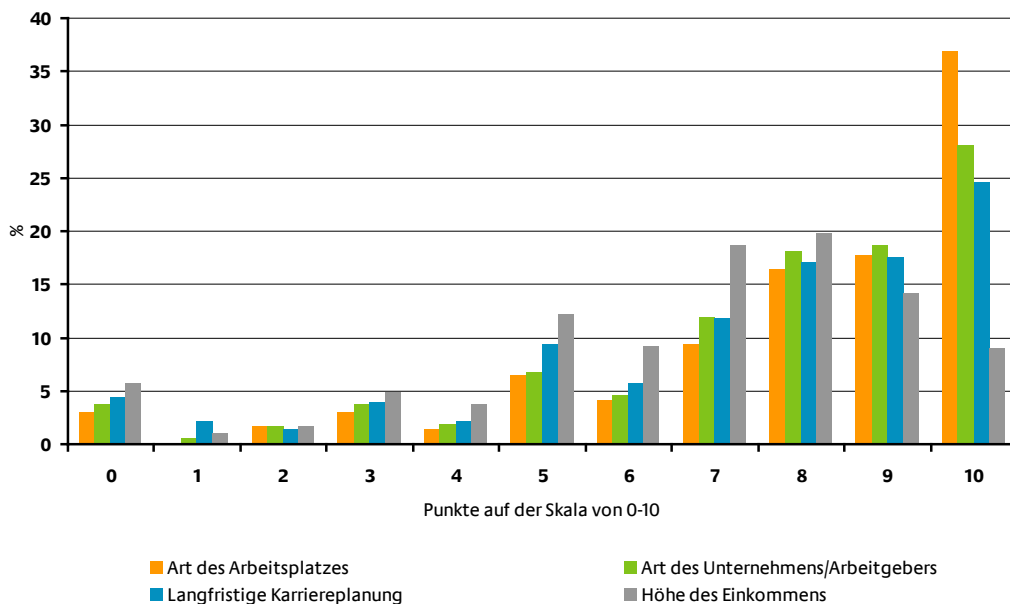
Neben den Gründen, das Herkunftsland zu verlassen (Push-Faktoren), spielt auch eine Rolle, aus welchen Gründen gerade Deutschland das Zielland geworden ist (Pull-Faktoren). Um zu ermitteln, welche Gründe für den Entschluss, in Deutschland zu arbeiten, entscheidend waren, wurden ähnliche Kategorien abgefragt wie bei den Push-Faktoren. Zusätzlich wurde nach der Art des Arbeitsplatzes und des Unternehmens gefragt sowie nach den Kriterien Deutschkenntnisse, Nähe zum Herkunftsland, sofortiger Erhalt einer Niederlassungserlaubnis, langfristige Karriereplanung und bereits vorhandene Kontakte zu in Deutschland lebenden Personen.

Die Mittelwerte der Ergebnisse zeigt Abbildung 6.29. Viele Push- und Pullfaktoren beziehen sich zwar auf gleiche Kriterien (einmal Ausprägungen im Zuwanderungsland, einmal Ausprägungen im Herkunftsland), dennoch weichen die Einstufungen der Bedeutungen bei den Kriterien „Ökonomische Lage“, „Politische Lage“, „Höhe des Einkommens“, „Soziale Absicherung“, „Schul-/Ausbildungssystem“ sowie „Private Gründe“ für Deutschland und das Herkunftsland voneinander ab. Generell werden die Einflüsse auf die Entscheidung, in Deutschland zu arbeiten, höher bewertet als die Einflüsse auf die Entscheidung, das Herkunftsland zu verlassen.

derung, das Herkunftsland zu verlassen. Dies zeigt, dass die meisten Hochqualifizierten sich nicht unbedingt aufgrund der schlechten Lage im Herkunftsland dazu entschlossen haben, auszuwandern, sondern aufgrund besserer Bedingungen und der Karriereplanung nach Deutschland gekommen sind und die Pull-Faktoren somit entscheidender sind als die Push-Faktoren. Die Pull-Faktoren für die sechs genannten Kriterien werden im Durchschnitt mit 5,1 Punkten bewertet, bei den Push-Faktoren liegt dieser Wert bei 4,3 Punkten.

Insgesamt haben zwischen 423 und 480 Hochqualifizierte Angaben zu den Pull-Faktoren gemacht. Wichtigste Kriterien für die Zuwanderung nach Deutschland sind die Art der Arbeitsplatzes bzw. des Unternehmens, die langfristige Karriereplanung und die Höhe des Einkommens (Mittelwerte: 8,0/7,6/7,3/6,6, Kriterien abgebildet in Abbildung 6.30).

Abbildung 6.30: Pull-Faktoren: Bedeutung des Arbeitsplatzes, des Unternehmens, der Karriereplanung und des Einkommens für die Einwanderung nach Deutschland in %



Die Verteilung dieser vier wichtigsten Pull-Faktoren sieht anders aus als bei den Motiven, das Herkunftsland zu verlassen: Hier geben nur wenige Personen an, dass die Kriterien nicht oder wenig entscheidend sind. Bei den vier Kriterien liegt der Anteil derjenigen, die diese mit null bis zwei Punkten bewerten, zwischen 4,6 % (Art des Arbeitsplatzes) und 8,4 % (Höhe des Einkommens). Dagegen sind die Bewertungen über sieben Punkte besonders stark vertreten. Zwischen 61,6 % (Höhe des Einkommens) und 80,4 % (Art des Arbeitsplatzes) der Hochqualifizierten vergeben für diese Kriterien mehr als sieben Punkte. Auffällig ist die hohe Punktzahl bei der Art des Arbeitsplatzes: In allein 37 % der Fälle lautet die Einstufung auf zehn Punkte. Da der Aufenthaltstitel nach § 19 AufenthG jedoch mit einem vorhandenen Arbeitsplatz verbunden sein muss, ist nicht überraschend, dass für die Hochqualifizierten vorrangig berufliche Aspekte von Bedeutung sind.

Die ökonomische und politische Lage in Deutschland sowie die soziale Absicherung liegen mit einer mittleren Bewertung von 5,8 Punkten (ökonomische Lage), 4,5 Punkten (politische Lage) bzw. 6,6 Punkten (soziale Absicherung) ebenfalls im vorderen Bereich der

Migrationsmotive. Zwischen 32 % (politische Lage) und 48 % (ökonomische Lage) bewerten diese mit mehr als sieben Punkten. Auch sonstige private Gründe wurden häufig als Motiv angegeben (Mittelwert 4,8 Punkte).

Möglichkeiten der Beratung im Vorfeld, Nähe zum Herkunftsland, Kontakte zu in Deutschland lebenden Personen, bereits vorhandene Deutschkenntnisse, Möglichkeiten für Familienangehörige sowie das Schul- und Ausbildungssystem in Deutschland wurden mit Mittelwerten zwischen 2,5 und 3,9 dagegen niedriger eingestuft. Für das Schul- und Ausbildungssystem gilt analog zu den Push-Faktoren, dass bei alleiniger Berücksichtigung der Personen mit Kindern unter 18 Jahren der Mittelwert leicht steigt (von 3,5 Punkten auf 4,1 Punkte). Trotz geringerer Punktzahl als bei den beruflichen Gründen gibt es jedoch immer noch etliche Hochqualifizierte, die auch diese Kriterien sehr hoch bewerten. Zwischen 55 (Beratungsmöglichkeiten) und 133 (Möglichkeiten für Familienangehörige) Personen bewerteten diese Kriterien mit mehr als sieben Punkten.

Ähnliches gilt für das Kriterium „Sofortiger Erhalt einer Niederlassungserlaubnis“, welches im Mittel mit 3,6 Punkten bewertet wird. Während 163 Personen (35,2 %) dieses Kriterium mit null Punkten als nicht entscheidend einstufen, gibt es hier auch 123 Personen, die dieses Kriterium mit sieben oder mehr Punkten bewerteten. Hierbei ist zu berücksichtigen, dass eine Niederlassungserlaubnis nur dann von entscheidender Bedeutung ist, wenn man langfristig in Deutschland bleiben möchte. So äußerten sich zahlreiche Hochqualifizierte in dem freien Eingabefeld am Ende des Fragebogens sehr positiv über diese Möglichkeit, da sie eine bessere Lebensplanung ermögliche.¹⁰

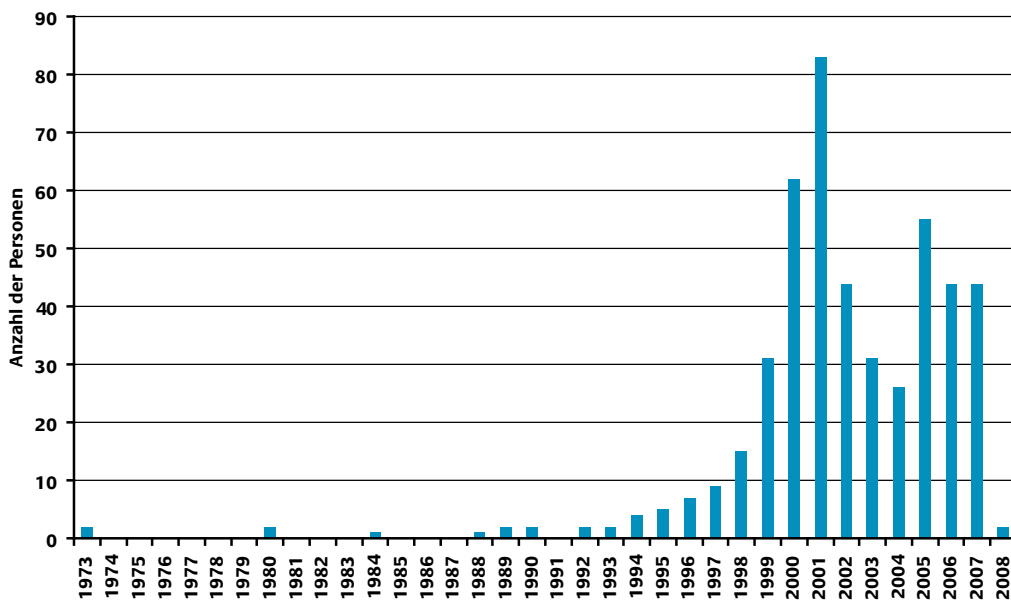
Um noch mehr über die Migrationsgeschichte der Hochqualifizierten zu erfahren, wurde nach dem Einreisezeitpunkt bezogen auf den derzeitigen Aufenthalt gefragt. Von den 510 Personen gaben 476 Personen Auskunft darüber, wann sie bezüglich des derzeitigen Aufenthaltes eingereist sind. Von diesen sind über 80 % im Jahr 2000 oder später eingereist (Abbildung 6.31). Vor 1990 sind nur acht Personen eingereist. Hierbei ist fraglich, ob diese Angaben zutreffen, da i.d.R. bei Erfüllung der Grundvoraussetzungen (u.a. gesicherter Lebensunterhalt, ausreichende Deutschkenntnisse, ausreichender Wohnraum) nach fünf Jahren in Deutschland eine unbefristete Niederlassungserlaubnis erteilt werden kann (§ 9 AufenthG) und unwahrscheinlich ist, dass die Hochqualifizierten seit mehreren Jahrzehnten ihren Aufenthaltstitel verlängern lassen müssen. Wahrscheinlicher ist, dass es sich um Angaben zu einem früheren Aufenthalt in Deutschland handelt.

Auffällig bei den Einreisejahren ist ein starker Anstieg in den Jahren 2000 und 2001. Hierbei liegt nahe anzunehmen, dass es sich um IT-Fachkräfte handelt, die im Rahmen der

10 Die Hochqualifizierten benannten Erleichterungen, die sich auf die Einschulung der Kinder, den Kauf von Immobilien, die Jobsuche des (Ehe-)Partners bzw. der (Ehe-)Partnerin, das Nachziehen von Familienangehörigen und die eigene Karriereplanung beziehen.

Green Card - Regelung¹¹ eingereist sind: Insgesamt wurden zwischen 2000 und 2004 17.931 Green Cards zugesichert, davon fielen die meisten auf die Jahre 2000 (24 %) und 2001 (36 %) (Bundesministerium des Innern 2006: 77 ff), was zur obigen Entwicklung passt. Unterstützt wird diese Annahme auch dadurch, dass über 60 % der Befragten in der Berufsgruppe der Physiker, Mathematiker, Ingenieurwissenschaftler und Informatiker tätig sind. Die meisten Green Card - Erteilungen wurden Personen aus Indien zugesichert, gefolgt von Personen aus Russland zusammen mit Weißrussland, der Ukraine und den baltischen Staaten. Rumänien lag auf Platz 3. Obwohl Indien bei der Erteilung am stärksten vertreten war, sind jedoch nur 8 Befragte, die als Einreisejahr 2000 oder 2001 angegeben haben, indische Staatsbürger (5,5 %). Der Anteil der Personen aus Russland, Weißrussland und der Ukraine ist mit 36,6 % dafür sehr hoch. Auch Rumänien ist mit 11,7 % vertreten. Gemeinsam stellen diese bei der Green Card - Zusicherung führenden Länder(gruppen) mit 53,8 % über die Hälfte der 2001 und 2002 zugereisten Personen, die heute einen Titel nach § 19 AufenthG besitzen.

Abbildung 6.31: Einreisejahr bezogen auf derzeitigen Aufenthalt



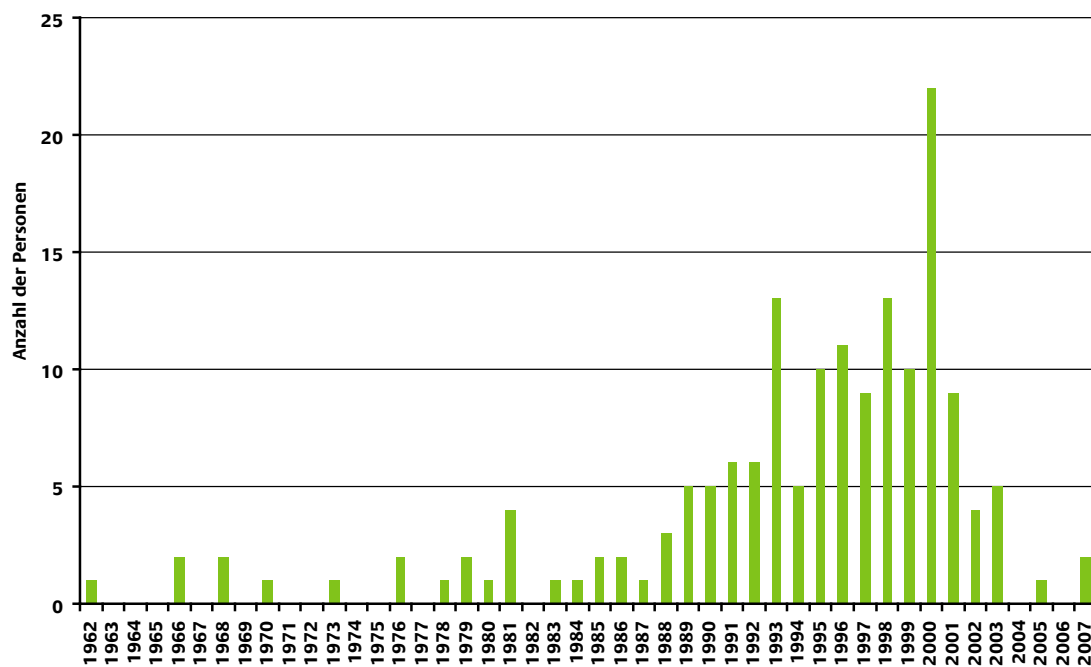
Mit dem Jahr 2005, dem ersten Jahr des neuen Zuwanderungsgesetzes, gab es einen erneuten Anstieg der Zuzugszahlen. 145 Personen, also gut 30 % der Hochqualifizierten, gaben an, erst ab dem 01.01.2005 zugezogen zu sein.

Nicht alle Personen sind dabei Neuzuwanderer. Insgesamt gaben 163 Personen an, schon einmal vor ihrem derzeitigen Aufenthalt eine mehr als dreimonatige Zeitspanne in Deutschland verbracht zu haben. Einen Überblick über die Ersteinreisejahre dieser Personen gibt Abbildung 6.32. Der Anteil dieser Personengruppe ist mit fast einem Drittel aller

11 Durch zwei am 01.08.2000 in Kraft getretene Verordnungen, die auch als „Green Card - Regelung“ bekannt sind, wurde es Fachkräften der Informations- und Kommunikationstechnologie aus Staaten außerhalb des Europäischen Wirtschaftsraums ermöglicht, in Deutschland zu arbeiten. Die Aufenthalts- und Arbeitserlaubnisse wurden zunächst auf fünf Jahre befristet. Voraussetzung für die Erteilung einer Arbeitserlaubnis war der Abschluss einer Hoch- bzw. Fachhochschulausbildung mit Schwerpunkt auf dem Gebiet der Informations- und Kommunikationstechnologie oder der Nachweis einer Vereinbarung mit dem Arbeitgeber über ein Bruttojahresgehalt von mindestens 51.000 Euro. Die Beantragung einer Arbeitserlaubnis war bis zum 31.12.2004 möglich (Bundesministerium des Innern 2006: 77 ff).

Befragten sehr hoch, aber in den meisten Fällen erscheinen die Angaben konsistent. Es ist davon auszugehen, dass die Angaben bei Personen, die erklärten, vor dem Jahr 2000 eine Zeit in Deutschland verbracht zu haben, stimmen. Da diese, wenn sie schon seit diesem Einreisejahr ununterbrochen in Deutschland gewesen wären, i.d.R. bereits eine Niederlassungserlaubnis bzw. nach altem Recht eine unbefristete Aufenthaltserlaubnis erhalten hätten, wäre für sie die Beantragung eines Titels nach § 19 AufenthG überflüssig. Sie sind also mit hoher Wahrscheinlichkeit früher schon einmal in Deutschland gewesen und dann später nochmals eingereist. Dies trifft auf 120 Personen zu. Realistisch sind die Angaben vor allem bei Personen, die ein Studium oder Teile ihres Studiums in Deutschland absolviert haben (37 Personen), da es vor dem neuen Zuwanderungsgesetz keine Möglichkeit gab, im Anschluss an das Studium zur Suche eines Arbeitsplatzes in Deutschland zu bleiben. Bei Personen, bei denen zwischen derzeitigem Aufenthalt und früherem Aufenthalt weniger als fünf Jahre liegen und die zudem auch angegeben haben, unmittelbar vor ihrem Aufenthalt nicht in einem anderen Land berufstätig gewesen zu sein (39 Personen), könnte es allerdings sein, dass die Frage missverstanden wurde. Hier wäre es gut möglich, dass sich diese Personen ohne Unterbrechung in Deutschland aufgehalten haben und der Wechsel des Aufenthaltstitels als neuer Aufenthalt bewertet wurde.

Abbildung 6.32: Ersteinreisejahr von Personen, die zuvor schon einmal in Deutschland gelebt haben

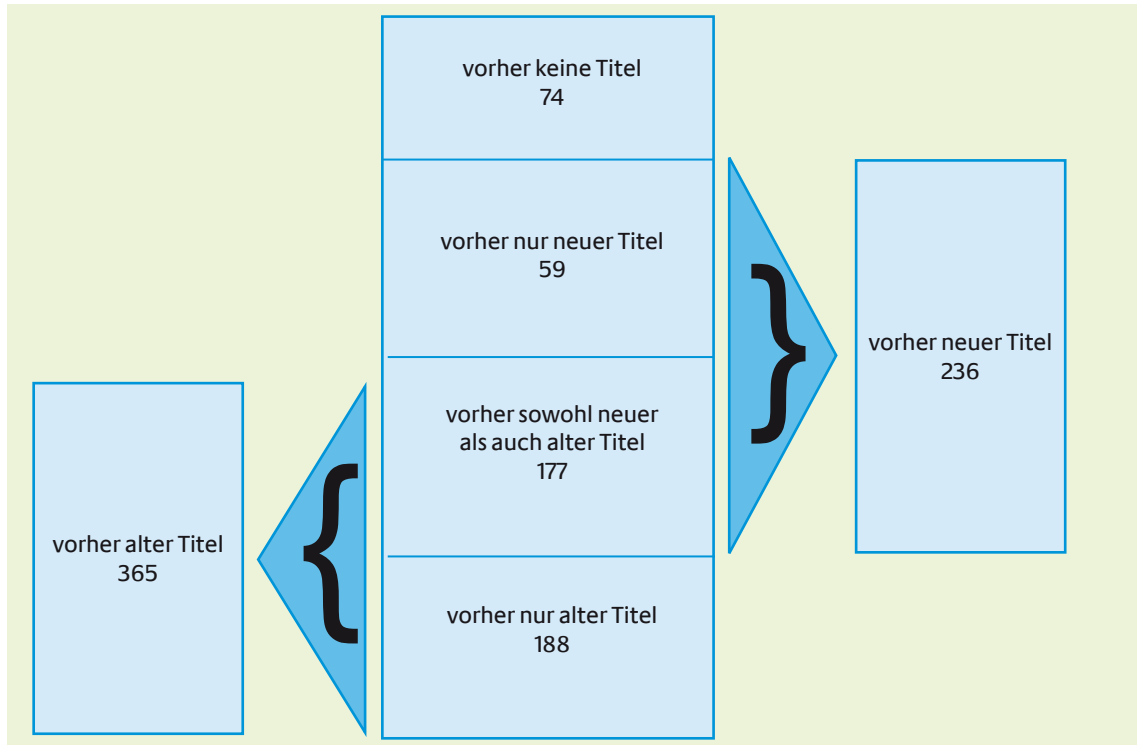


Bezüglich des Jahres, in dem der Titel nach § 19 AufenthG erteilt wurde, machten 472 Personen gültige Angaben. Mit einer Verteilung von 35,6 % (2005), 34,3 % (2006) und 30,1 % (2007) sind die drei in Frage kommenden Jahre relativ gleichmäßig vertreten.

Die meisten Personen haben dabei vor dem Erhalt ihres Titels nach § 19 AufenthG bereits in Deutschland gelebt. Von 498 Personen mit gültigen Angaben erklärten insgesamt 424, vorher bereits einen anderen Aufenthaltstitel (nach dem alten oder neuen Recht) in Deutschland gehabt zu haben (85 %, Abbildung 6.33). 74 Personen sind erstmalig mit dem Titel nach § 19 AufenthG nach Deutschland gekommen (15 %). Von den Personen

mit zuvor anderem Titel gaben 59 an, vorher (ausschließlich) einen Titel nach dem neuen Aufenthaltsgesetz gehabt zu haben. Zusammen mit 177 Personen, die hintereinander zuvor sowohl einen alten als auch einen neuen Aufenthaltstitel besaßen, sind insgesamt 236 Hochqualifizierte von einem anderen Titel des neuen Zuwanderungsgesetzes auf den Titel nach § 19 AufenthG gewechselt. 188 Personen hatten zuvor nur einen Titel nach dem alten Ausländerrecht.

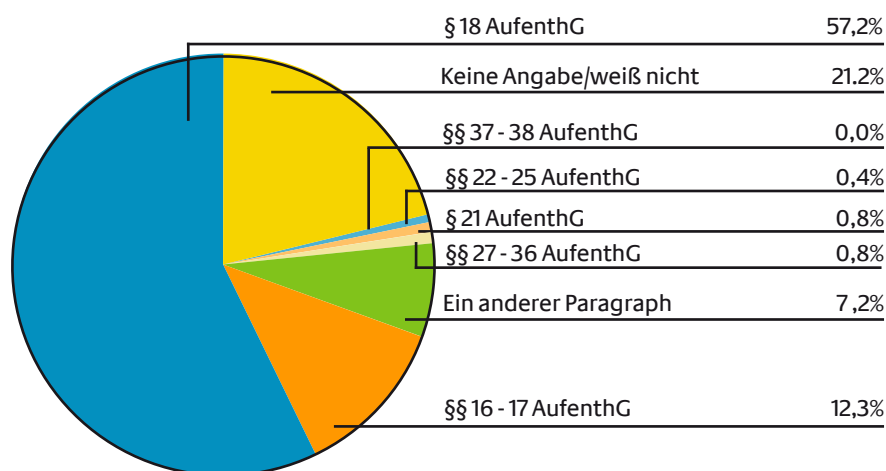
Abbildung 6.33: Vorherige Aufenthaltstitel



Interessant ist zu wissen, welchen Titel diejenigen Hochqualifizierten zuvor besaßen, die bereits einen Titel nach dem neuen Ausländerrecht innehatten. Von diesen 236 Personen hatten die meisten zuvor einen Titel nach § 18 AufenthG (allgemeine Beschäftigung). Mit 135 Personen stellt diese Gruppe über die Hälfte (57,2%, Abbildung 6.34). Mehrfach genannt wurden zudem Titel nach den §§ 16 und 17 AufenthG, die Titel zum Zweck der Ausbildung darstellen (z.B. Studium, Suche eines Arbeitsplatzes nach dem Studium). Insgesamt 29 Personen (12,3%) nannten diese Titel. Zusätzlich gaben neun Personen mit einem Titel nach § 18 AufenthG zusätzlich diese Paragraphen an, da sie (vermutlich) zunächst ihr Studium in Deutschland abgeschlossen, anschließend mit einem Titel nach § 18 AufenthG in Deutschland gearbeitet und erst danach einen Titel nach § 19 AufenthG erhalten haben. Andere Titel, die auf völkerrechtlichen, humanitären, politischen oder familiären Gründen basieren, spielten nur eine geringe Rolle. Allerdings gaben auch über 20 % an, nicht zu wissen, wie ihr alter Aufenthaltstitel gelautet hat.

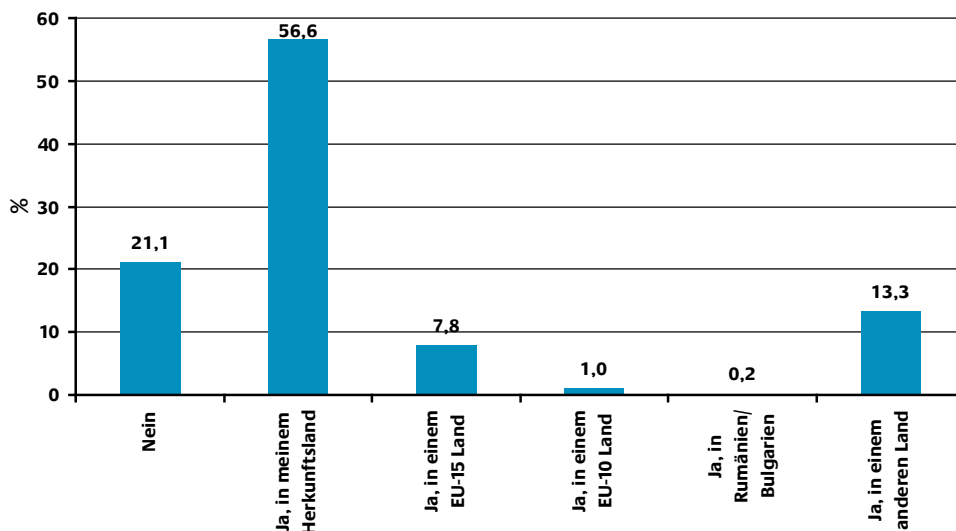
Abbildung 6.34: Hochqualifizierte mit vorherigem Aufenthaltstitel nach neuem Recht

Gesamt: 236 Personen



Da einige Hochqualifizierte ihr Studium hier abgeschlossen haben oder auch nach dem Studium im Herkunftsland nach Deutschland kamen, sind 21,1% der Hochqualifizierten vor dem Aufenthalt in Deutschland nicht berufstätig gewesen (103 von 488 gültigen Antworten, Abbildung 6.35). Der größte Teil antwortete auf die Frage nach vorheriger Berufstätigkeit jedoch mit „Ja, in meinem Herkunftsland“ (56,6%). Fast ein Viertel hat jedoch auch angegeben, vorher in einem anderen Land außer dem Herkunftsland tätig gewesen zu sein. Rumänien und Bulgarien wurden hierbei selten genannt, die anderen EU-10-Länder sind mit 1% ebenfalls nicht häufig vertreten. Dagegen haben 13,3% in einem anderen Land (außer EU und Herkunftsland) gearbeitet und 7,8% in einem EU-15-Land. Dieser Anteil passt zu den Ergebnissen der Frage, ob die Hochqualifizierten schon irgendwann einmal (nicht unbedingt unmittelbar vor ihrem Aufenthalt in Deutschland) in einem anderen Land außer dem Herkunftsland gearbeitet haben. Diese Frage beantworteten gut 30% der Hochqualifizierten (154 Personen) mit „ja“.

Abbildung 6.35: Vorherige Berufstätigkeit in anderen Ländern in %



6.5 Bleibeabsichten

Mehr noch als die Frage danach, ob die Hochqualifizierten zuvor schon in anderen Ländern gearbeitet haben, ist von Bedeutung, ob sie auch in Zukunft vorhaben, in anderen Ländern zu arbeiten oder ob sie planen, in Deutschland zu bleiben.

Bezüglich der Zukunftsplanung wurden vier Alternativen zur Auswahl gestellt. Die Befragten sollten einstufen, ob sie planen, für immer, langfristig (länger als 10 Jahre), mittelfristig (5-10 Jahre) oder kurzfristig (bis 5 Jahre) in Deutschland zu bleiben. Das Ergebnis zeigt Abbildung 6.36.

Hochqualifizierte sind im Allgemeinen sehr mobil und in vielen Ländern gefragt. Da sowohl im wissenschaftlichen Bereich als auch im Bereich transnationaler Unternehmen ein Austausch über Grenzen hinweg zum wesentlichen Bestandteil des Arbeitsalltags zählt und ein Auslandsaufenthalt oft wesentlicher Bestandteil der beruflichen Laufbahn ist, wäre nicht überraschend, wenn die Bleibeabsichten dieser Personen nicht von Dauer wären (vgl. Guth 2007). Die Ergebnisse der Befragung zeigen allerdings, dass die meisten Hochqualifizierten einen langfristigen Aufenthalt planen. Von 424 Personen, die gültige Angaben hierzu machten, stuften 37 % ihre Bleibeabsichten als „langfristig“ ein, weitere 31,6 % gaben sogar an, für immer in Deutschland bleiben zu wollen. Somit richten sich über zwei Drittel darauf ein, mehr als zehn Jahre in Deutschland zu verbringen. Weitere 15,6 % planen einen mittelfristigen Aufenthalt zwischen fünf und zehn Jahren. Nur 15,8 % gaben an, für einen Zeitraum unter fünf Jahren in Deutschland bleiben zu wollen.

Abbildung 6.36: Geplante Länge des Aufenthalts in Deutschland

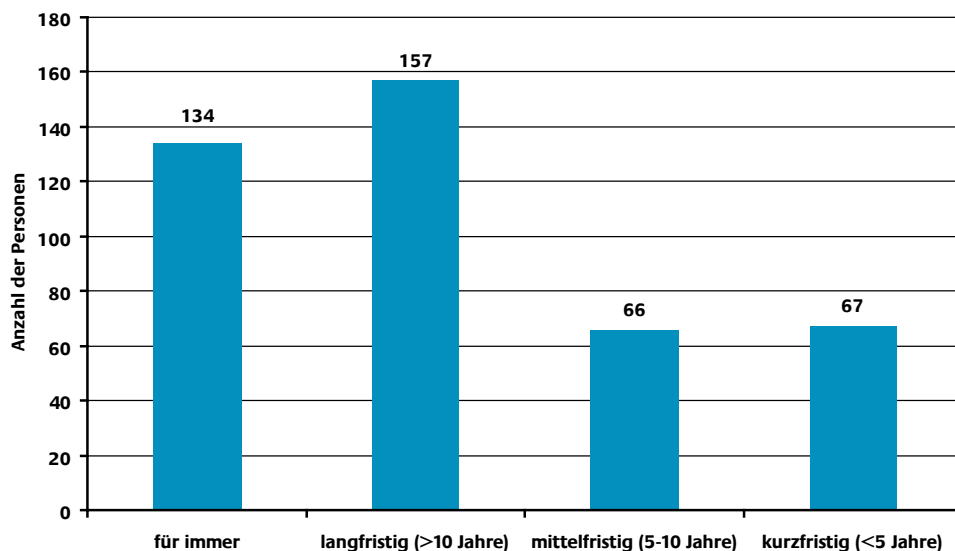
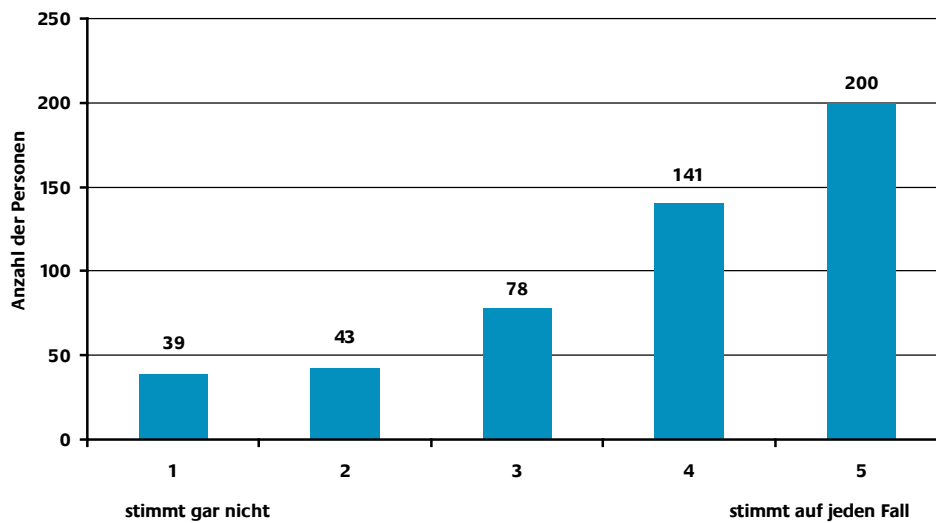


Abbildung 6.37: Hochqualifizierte, für die ein langfristiger Aufenthalt vorstellbar ist

Entsprechend der hohen Anzahl von Personen, die langfristig in Deutschland bleiben möchten, stuften auch viele die Aussage „Ich kann mir vorstellen, für immer in Deutschland zu bleiben“ hoch ein (Abbildung 6.37). Bei einer Skala von 1 („stimmt gar nicht“) bis 5 („stimmt auf jeden Fall“) resultierte bei 501 gültigen Antworten ein Mittelwert von 3,8. Mit 341 Personen stimmten über zwei Drittel dieser Aussage mit vier bzw. fünf Punkten zu. Nur 7,8 % (39 Personen) können es sich gar nicht vorstellen, für immer in Deutschland zu bleiben.

Bei denjenigen Personen, die ohnehin einen langfristigen Aufenthalt planen, liegt nahe, dass sie sich einen Aufenthalt für immer vorstellen können. In der Gruppe derjenigen, die derzeit noch einen kurz- bzw. mittelfristigen Aufenthalt planen, ist deren Anteil geringer. Es gibt jedoch auch in diesen Gruppen Personen, die zwar (zunächst) nicht planen, langfristig zu bleiben, die sich aber durchaus vorstellen können, für immer in Deutschland zu bleiben und die die obige Aussage mit vier oder fünf Punkten bewerten. Bei denjenigen, die zunächst einen Aufenthalt unter fünf Jahren planen, beträgt dieser Anteil 21 %, bei denjenigen, die einen mittelfristigen Aufenthalt planen, beträgt er immerhin schon 41,5 %.

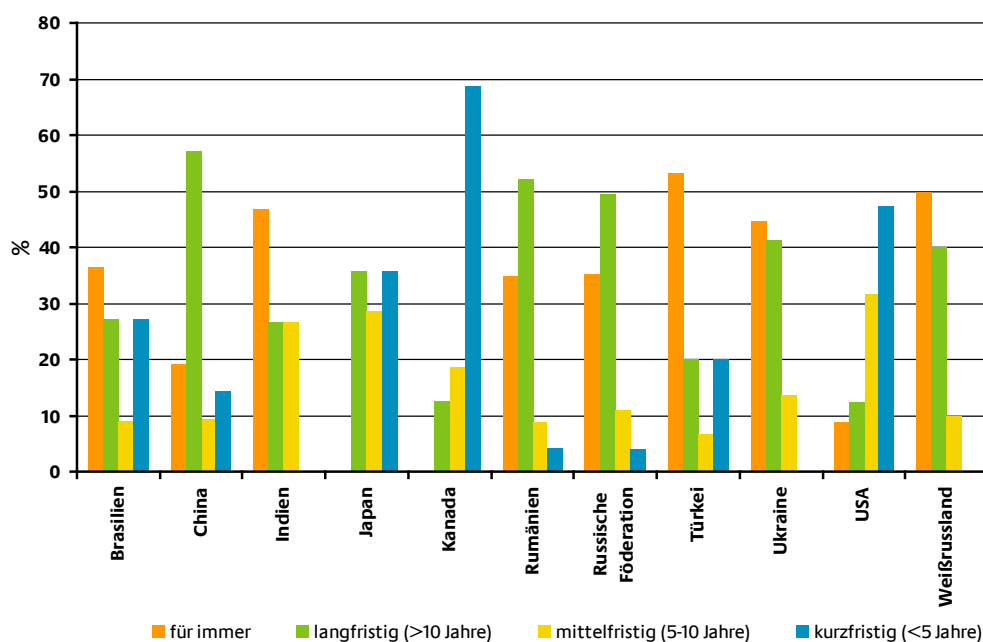
Differenziert man danach, wann der Zeitpunkt der Einreise bezogen auf den derzeitigen Aufenthalt war, ist erkennbar, dass bei den erst in den letzten drei Jahren vor der Befragung (2005-2007) zugezogenen Personen der Anteil derjenigen, die sich (noch) nicht oder kaum vorstellen können, für immer in Deutschland zu bleiben, relativ hoch ist. So bewerteten 22,2 % (Zuzug 2005), 36,4 % (Zuzug 2006) bzw. 30,2 % (Zuzug 2007) die obige Aussage mit nur ein oder zwei Punkten. Allerdings ist die Bewertung mit vier oder fünf Punkten immer noch deutlich stärker vertreten und liegt für alle Einreisejahre über 50 %, mit Ausnahme des Jahres 2007 (44,2 %).

Wie lange die Befragten in Deutschland bleiben wollen, hängt auch von den Wünschen und Plänen der Familienangehörigen sowie von der Erwerbssituation ab. So gaben 62,5 % der Hochqualifizierten an, ihre Aufenthaltspläne abhängig vom beruflichen Erfolg zu gestalten. Die Wünsche der Familienangehörigen spielten für 38 % eine Rolle. Betrachtet man allerdings nur diejenigen Personen, die einen (Ehe-)Partner/eine (Ehe-)Partnerin

haben, steigt der Anteil auf 44,4 %. Es zeigt sich somit, dass berufliche und familiäre Gründe entscheidenden Einfluss haben, aber nicht die einzigen Kriterien für die Länge des geplanten Aufenthalts sind.

Da sich - wie dargestellt - die Altersstrukturen, die Zugehörigkeiten zu den Berufsgruppen und die Einkommenshöhen der einzelnen Nationalitäten teilweise stark voneinander unterscheiden, liegt nahe, dass auch Unterschiede in den Bleibeabsichten vorliegen. Daher wurden die Bleibeabsichten der Staatsangehörigen der elf Länder mit dem höchsten Rücklauf bei der Befragung noch einmal einzeln betrachtet. Einen Überblick über die unterschiedlichen Bleibeabsichten gibt Abbildung 6.38.

Abbildung 6.38: Bleibeabsichten nach ausgewählten Staatsangehörigkeiten



Zu erkennen sind drei verschiedene Verteilungsmuster. Bei den Personen aus den USA und Kanada erklärt eine große Mehrheit (78,9 % bzw. 87,5 %), nur kurzfristig bzw. mittelfristig in Deutschland bleiben zu wollen. Umgekehrtes gilt dagegen für Personen aus den östlichen Ländern. Bei Personen aus den osteuropäischen Ländern (russische, weißrussische, ukrainische oder rumänische Staatsangehörige) liegt der Anteil derjenigen, die langfristig oder für immer in Deutschland bleiben wollen, zwischen 84,8 % (Russische Föderation) und 90 % (Weißrussland). Ähnliches gilt auch für die Türkei, für China und für Indien. Personen mit diesen Staatsangehörigkeiten planen zu 73,3 % (Türkei und Indien) bzw. 76,2 % (China) einen Aufenthalt von mehr als zehn Jahren oder für immer. Bei Personen aus Brasilien bzw. Japan ist die Verteilung etwas gleichmäßiger. Bei Brasilianern überwiegt dabei der Anteil derjenigen, die planen, länger oder für immer zu bleiben (63,6 %), während bei den Japanern der Anteil derjenigen höher ist, die einen kurz- oder mittelfristigen Aufenthalt planen (64,3 %).

Es ist somit festzuhalten, dass die Absicht, langfristig in Deutschland zu bleiben, sich zwischen den Nationalitäten stark unterscheidet. Abgesehen von den USA und Kanada richtet sich jedoch ein Großteil der Hochqualifizierten darauf ein, langfristig oder für immer in Deutschland zu bleiben. 26,5 % der Hochqualifizierten haben allerdings auch angegeben, dass sie auch noch in weiteren Ländern außer Deutschland und dem Herkunftsland arbeiten möchten.

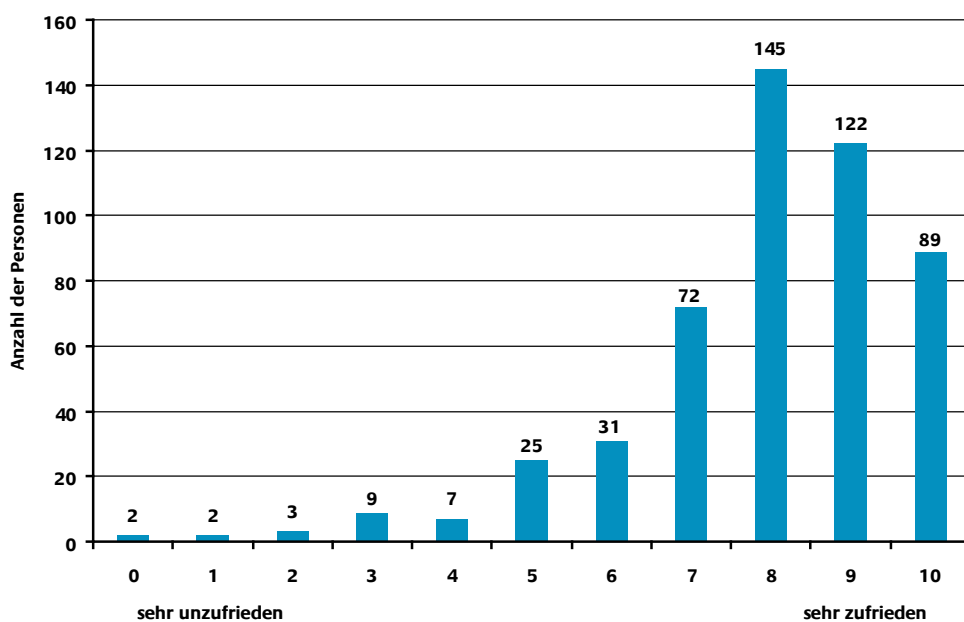
Diese Ergebnisse werden auch durch eine aktuelle Auswertung der Hochqualifizierten mit Stand 31.03.2009 bestätigt. Demnach sind von den zum Stand 31.06.2007 im AZR registrierten Hochqualifizierten (Basis für die Befragung) bis Ende März 2009 insgesamt 17 Personen als „ins Ausland verzogen“ erfasst. Von diesen kamen zehn (und somit über die Hälfte) aus den Vereinigten Staaten von Amerika.

Bestehende Bleibeabsichten bedeuten allerdings nicht, dass keine Kontakte mehr in das Herkunftsland bestehen. Einige Hochqualifizierte sind gleichzeitig noch im Herkunftsland unternehmerisch tätig (s. Kapitel 6.2.5). Zudem haben sie oft noch Verbindungen zu Kolleginnen und Kollegen im Herkunftsland, mit denen sie sich fachlich austauschen. 197 Personen (38,6 %) gaben an, einen solchen Austausch zu pflegen. Noch höher ist der Anteil derjenigen, die angaben, berufliche Kontakte in andere Länder außer dem Herkunftsland zu haben: Mit 240 Personen hat fast die Hälfte der Hochqualifizierten Kontakte in weitere Länder (47,1 %). Dies ist insofern nicht überraschend, als dass besonders im wissenschaftlichen Bereich ein solcher Austausch grundlegend für die eigene Forschungsarbeit ist.

6.6 Zufriedenheit mit dem Leben in Deutschland

Die generelle Zufriedenheit mit dem Leben in Deutschland ist, wie aus den obigen Ergebnissen bereits gefolgert werden kann, sehr hoch (Abbildung 7.1).

Abbildung 7.1: Zufriedenheit mit dem Leben in Deutschland



Von 507 Personen vergaben über 70 % zwischen sieben und zehn Punkte bei der Frage nach der Zufriedenheit mit dem Leben in Deutschland. Fünf oder mehr Punkte wurden sogar von 95,5 % der Hochqualifizierten vergeben. Somit gibt es nur einen geringen Anteil von 4,5 % der Hochqualifizierten, die weniger zufrieden sind (23 Personen mit null bis vier Punkten). Hierbei lassen sich keine einzelnen Nationalitäten festmachen, die generell unzufrieden sind; die Verteilung der weniger zufriedenen Personen ist über verschiedene Herkunftsländer gestreut.

Entsprechend der allgemeinen Zufriedenheit haben auch viele Befragte angegeben, anderen empfehlen zu können, nach Deutschland zu kommen. Nur 8,5 % gaben an, der Aussage „Ich kann anderen empfehlen, nach Deutschland zu kommen“ nicht zuzustimmen (ein oder zwei Punkte von insgesamt fünf). Dagegen stimmten über 70 % dieser Aussage mit vier oder fünf Punkten zu.

6.7 Anmerkungen und Ergänzungen der Befragten

Insgesamt 69 Hochqualifizierte nutzten die Möglichkeit, am Ende des Fragebogens Anmerkungen und Kommentare hinzuzufügen. Auf diejenigen Themen, die sehr häufig angesprochen wurden, wird im Folgenden eingegangen.

Ein zentrales Thema der Anmerkungen waren Schwierigkeiten mit Behörden und der Erteilung des Aufenthaltstitels. Es äußerten sich zwar drei Personen positiv über die zuständigen Behörden, bei denen sie freundlich empfangen wurden. Andererseits gaben acht Personen an, dass sie bei den Behörden nicht freundlich empfangen worden sind bzw. die Niederlassungserlaubnis nur unter Schwierigkeiten erhalten hätten und die Qualifikation (sogar bei Universitätsprofessoren) in Frage gestellt wurde.

Dass es bei den Formalitäten Verbesserungspotenzial gibt, zeigt auch die Einschätzung der Befragten bei der zu bewertenden Aussage, dass die Einwanderung unkompliziert war und die Formalitäten schnell erledigt waren. Von 491 Personen konnte ein Drittel der Personen dieser Aussage nicht oder wenig zustimmen (ein oder zwei von maximal fünf Punkten). Etwa 42 % vergaben zwar vier oder fünf Punkte und konnten der Aussage somit sehr wohl zustimmen, allerdings fallen hierunter auch viele Personen, die in Niederlassungen ausländischer Firmen arbeiten und die bei ihrer Einreise entsprechend unterstützt wurden.

Unzufrieden waren einige Befragte auch mit den Möglichkeiten für Familienangehörige, nach Deutschland zu kommen. Während für Ehepartner und Kinder ein Zuzug möglich ist, ist es für die Eltern bzw. Schwiegereltern nicht möglich, länger als drei Monate in Deutschland zu bleiben. In Einzelfällen wurde auch von Diskriminierung berichtet (z.B. Verhaftung durch die Polizei aufgrund der Tatsache, dass die Personen Ausländer sind, unfaire Behandlung in Behörden oder bei Ärzten). Solche Einzelfälle haben zwar nur Beispielcharakter, zeigen jedoch, welche Schwierigkeiten Hochqualifizierte bei der Integration in Deutschland haben können.

Insgesamt sechs Personen haben bemerkt, dass die Einkommen der Hochqualifizierten im Vergleich zu anderen Ländern zu niedrig bzw. die Steuern zu hoch seien. Weitere Kritikpunkte waren schlechte Kinderbetreuungsmöglichkeiten für Kinder unter drei Jahren sowie Schwierigkeiten des Ehepartners, eine Stelle in Deutschland zu finden (vier Personen).

Viele Hochqualifizierte haben allerdings auch erklärt, dass sie sich in Deutschland sehr wohl fühlen. Neun Personen lobten die Toleranz, das Klima, den Frieden und die Möglichkeiten, die Deutschland bietet. Für vier Personen war insbesondere die unbefristete Niederlassungserlaubnis ein Kernpunkt, den sie extra positiv hervorhoben. Zudem gaben weitere sechs Personen an, dass sie inzwischen die deutsche Staatsbürgerschaft haben, zwei weitere bekundeten Interesse an einer Einbürgerung.

Von einigen Hochqualifizierten kamen konkrete Anregungen, was in Deutschland verbessert werden sollte. Neben dem Wunsch, dass Formalitäten vereinfacht werden sollen, gehört hierzu auch der Vorschlag, dass sich Deutschland internationaler ausrichten solle (z.B. durch mehr Informationen in englischer Sprache, englischsprachige Fernsehsender) und mehr Werbung für Deutschland als Aufnahmeland gemacht werden müsse. In eine ähnliche Richtung geht der Vorschlag, dass in den Medien mehr über die Möglichkeiten und die positiven Integrationserfolge von Migranten berichtet werden solle und nicht nur über die Beispiele schlechter Integration.

Es ist somit festzuhalten, dass neben den positiven Aspekten wie der sofortigen Niederlassungserlaubnis für Hochqualifizierte und den bereits vorhandenen Möglichkeiten in Deutschland noch Verbesserungspotenzial besteht, besonders was die positive Darstellung von Deutschland als Aufnahmeland für Hochqualifizierte betrifft. So stellt auch einer der Befragten fest, dass letztlich Deutschland der Verlierer sein wird, wenn die Bedingungen für Hochqualifizierte schlecht sind, da die Hochqualifizierten selbst immer in ein anderes Land gehen können.

7. Zusammenfassung und Schlussfolgerungen

Durch die Auswertung der Fragebögen konnten zahlreiche neue Erkenntnisse über die soziodemographischen Merkmale, die Familienstruktur, die ökonomische Situation, berufliche Aspekte sowie Zuwanderungsmotive und Bleibeabsichten von hochqualifizierten Zuwanderern in Deutschland gewonnen werden.

Die Variablen Alter, Geschlecht und Staatsangehörigkeit konnten sowohl für die Grundgesamtheit (alle im AZR registrierten Hochqualifizierten, für die gültige Adressen ermittelbar waren) als auch für die Befragten (alle Personen, die geantwortet haben) analysiert werden. Es stellte sich heraus, dass die Ausprägungen der Merkmale „Alter“ und „Geschlecht“ bei beiden Gruppen ähnlich verteilt waren. Hochqualifizierte Zuwanderer sind

im Durchschnitt etwa 40 Jahre alt, eine Dreiviertelmehrheit wandert im Alter zwischen 30 und 45 Jahren zu. Dies entspricht den gängigen Migrationsmustern, da Zuwanderer im Durchschnitt jünger sind als die Gesamtbevölkerung. Der Frauenanteil ist mit rund 17 % sehr viel geringer als der Männeranteil mit rund 83 %. Dies weicht stark von der Zuwanderung insgesamt (alle Migrationsarten) ab, bei der der Frauenanteil 48,7 % beträgt (Bundesministerium des Innern 2008: 178). Da jedoch Frauen in hochrangigen Positionen, wie sie für den Erhalt der Niederlassungserlaubnis nach § 19 AufenthG gefordert werden, unterdurchschnittlich vertreten sind, überrascht der hohe Anteil der männlichen Zuwanderer nicht.

Große Unterschiede zwischen Grundgesamtheit und Befragten zeigten sich bei der **Staatsangehörigkeit**. Die größte Gruppe der Hochqualifizierten insgesamt stellen die Zuwanderer aus den Vereinigten Staaten, gefolgt von der Russischen Föderation. Im Rücklauf der Fragebögen tauschten diese beiden Länder die Plätze. Insgesamt kamen aus den osteuropäischen Ländern (Russische Föderation, Ukraine, Rumänien) überproportional viele Antworten zurück, während die USA, China und die Türkei geringe Rücklaufquoten aufwiesen. Im Laufe der Auswertungen wurde deutlich, dass die jeweiligen Länder sich durch unterschiedliche Personengruppen und Migrationsmotive auszeichnen, was eine Erklärung für die Unterschiede bei der Rücklaufquote sein kann. Aus den USA sind über 50 % im Bereich „Geschäftsleiter, Geschäftsbereichsleiter oder Fachbereichsleiter in großen Unternehmen“ (ISCO 12) tätig und kommen somit als Spezialisten und leitende Angestellte (§ 19 Abs. 2 Nr. 3 AufenthG) mit einem entsprechend hohen Gehalt nach Deutschland. Sie sind zudem älter als der Durchschnitt der Befragten und planen in fast 80 % der Fälle, nur kurz- oder mittelfristig in Deutschland zu bleiben.

Dagegen kommen aus der Russischen Föderation und anderen osteuropäischen Ländern überwiegend Physiker, Mathematiker, Ingenieurwissenschaftler, Chemiker, Informatiker, Architekten, Biowissenschaftler und Mediziner (ISCO 21 und 22). Die Zahl der wissenschaftlich Tätigen ist somit bedeutend höher; Personen aus diesen Ländern sind auch verstärkt in vergleichsweise niedrigeren Einkommenskategorien vertreten, haben aber die Absicht, langfristig oder für immer in Deutschland zu bleiben: Bei Personen mit russischer, weißrussischer, ukrainischer oder rumänischer Staatsangehörigkeit liegt der Anteil derjenigen, die langfristig oder für immer in Deutschland bleiben wollen, zwischen 84,8 % (Russische Föderation) und 90 % (Weißrussland). Es ist denkbar, dass die Motivation, einen Fragebogen zur Zuwanderung auszufüllen, aufgrund des wissenschaftlichen Interesses und der langfristigen Bleibeabsichten größer ist als bei Personen aus den USA, die oft von vornherein nur einen befristeten Aufenthalt planen.

Bei Zuwanderern aus China ist der Anteil der Naturwissenschaftler geringer, aber dennoch mit 56 % relativ hoch. Auch planen Personen mit chinesischer bzw. türkischer Staatsangehörigkeit zu 76,2 % bzw. 73,3 % einen Aufenthalt von mehr als zehn Jahren. Die Rücklaufquoten sind dennoch unterdurchschnittlich. Hier könnte es allerdings auch sein, dass die Sprachprobleme eine größere Rolle spielen und einige Personen nicht genügend Kenntnisse in Deutsch bzw. Englisch besaßen, um den Fragebogen auszufüllen.

Insgesamt zeigte der hohe Rücklauf des in englischer und deutscher Sprache verschickten Fragebogens aber zusammen mit Informationen über die anderen Sprachkenntnisse, dass wenig Probleme bei der Verständigung auftreten. Neben dem allgemein hohen **Bildungsniveau** (98 % haben ein Hochschulstudium absolviert) beherrschen die Hochqualifizierten im Durchschnitt 2,8 **Sprachen** mindestens „gut“ und haben Kenntnisse in durchschnittlich 3,8 Sprachen. Englisch- und Deutschkenntnisse sind dabei besonders häufig vertreten. Fast 95 % haben mindestens „gute“ Englischkenntnisse, über 60 % haben mindestens „gute“ Deutschkenntnisse. Die deutsche Sprache wird dabei umso besser beherrscht, je länger die Personen schon in Deutschland sind. Bei den neu zugewanderten Befragten, die seit vier oder weniger Jahren in Deutschland sind, haben allerdings über die Hälfte keine oder nur geringe Deutschkenntnisse, was eine gelungene Integration (auch der Familienangehörigen) erschweren dürfte. Da Hochqualifizierte keine Deutschkenntnisse bei der Einreise nachweisen müssen und auch nicht verpflichtet sind, einen Deutsch- oder Integrationskurs zu besuchen, werden diese Defizite auch nicht notwendigerweise behoben. Während mangelnde Deutschkenntnisse die Integration erschweren können, sind **Deutschkenntnisse im Berufsleben** für die meisten Hochqualifizierten nicht entscheidend. Nur etwa die Hälfte benötigt gute oder sehr gute Deutschkenntnisse zur Ausübung des Berufes. Eine negative Differenz zwischen den vorhandenen und benötigten Deutschkenntnissen wurde nur von 9 % angegeben, und dabei handelt es sich überwiegend um geringe Abweichungen. Da ein Arbeitsplatzangebot Grundvoraussetzung für die Erteilung des Aufenthaltstitels ist und die sprachlichen Voraussetzungen i.d.R. vor der Arbeitsplatzzusage geklärt werden, überrascht dieses Ergebnis nicht.

Ebenso wenig erstaunt daher auch, dass fast 93 % der Hochqualifizierten die Frage nach der **beruflichen Tätigkeit** mit „bezahlte Vollzeittätigkeit“ beantworteten. Weitere 3,6 % sind teilzeitbeschäftigt, nur zwei Personen gaben an, arbeitslos zu sein. Über zwei Drittel der beschäftigten Hochqualifizierten stuften sich in die **Berufsgruppen** ISCO-21 („Physiker, Mathematiker, Ingenieurwissenschaftler, Chemiker, Informatiker, Architekten“, 44,5 %) und ISCO-12 („Geschäftsleiter, Geschäftsbereichsleiter oder Fachbereichsleiter in großen Unternehmen“, 23,2 %) ein. Auf den Rängen drei und vier liegen „Biowissenschaftler und Mediziner“ (9,6 %) bzw. „Wissenschaftliche Lehrkräfte“ (4,7 %). Bei den Unternehmen, bei denen die Hochqualifizierten beschäftigt sind, handelt es sich in einem Drittel der Fälle um solche, die in der **Branche** „Forschung und Entwicklung“ tätig sind. Die **Unternehmen** sind dabei zu 70 % große Unternehmen, die mehr als 250 Beschäftigte haben. Da gerade große Unternehmen oft international operieren, liegt es auf der Hand, dass sie auch verstärkt Fachkräfte auf dem internationalen Arbeitsmarkt rekrutieren. Bei den Unternehmen handelt es sich zudem nicht nur um deutsche, sondern - in über einem Viertel der Fälle - auch um Niederlassungen ausländischer Unternehmen. Da gerade im wissenschaftlichen und forschenden Bereich internationale Kontakte ohnehin von hoher Bedeutung sind, gaben auch fast 40 % der Befragten an, überwiegend mit internationalen Kollegen zusammenzuarbeiten. Mit deutschen Kollegen arbeiten über 50 % zusammen, überwiegend mit den Kollegen der eigenen Nationalität hingegen kaum jemand.

Das vieldiskutierte Problem der Anerkennung von Abschlüssen stellt sich für Hochqualifizierte auch nicht. Nur sechs Personen gaben an, dass sie aufgrund von fehlender Anerkennung in der **Berufswahl eingeschränkt** seien. Allerdings muss dies vor dem Hin-

tergrund gesehen werden, dass ein Arbeitsplatzangebot für die Erteilung des Titels nach § 19 AufenthG notwendigerweise vorliegen muss, so dass diese Einschränkung ggf. eher potenzielle Hochqualifizierte betreffen könnte, die aufgrund fehlender Anerkennung keinen Arbeitsplatz gefunden haben und daher auch nicht nach § 19 AufenthG einreisen konnten.

Der Arbeitgeber spielt hinsichtlich der Beschäftigung von Hochqualifizierten nicht nur bei ausländischen Niederlassungen eine große Rolle, sondern auch bei den deutschen Unternehmen. In 155 Fällen (Mehrfachantworten waren allerdings möglich) wurde die „Kontaktaufnahme durch den Arbeitgeber“ als ausschlaggebend für das **Finden des Arbeitsplatzes** bezeichnet. „Berufliche Kontakte bzw. Kollegen in Deutschland“ folgen mit 135 Nennungen, auch Stellenanzeigen im Internet und Initiativbewerbungen beim Arbeitgeber zeigten Erfolg (87 bzw. 70 Nennungen). Weniger Kontakte erfolgten über den „klassischen“ Weg der Zeitungsanzeige. Hier wird deutlich, dass soziale Vernetzungen und gezielte Suche durch den Arbeitgeber eher zu Erfolg führen als herkömmliche Anzeigen.

Zur **Art des Aufenthaltstitels nach § 19 AufenthG** (Titel als Wissenschaftler mit besonderen fachlichen Kenntnissen, als Lehrperson mit herausragender Funktion oder als Spezialist bzw. leitender Angestellter mit einem Einkommen von über 85.500 Euro) wurden in vielen Fällen keine Angaben bzw. zu allgemein gehaltene Angaben gemacht. Von den 173 Personen mit einer Zuordnung zu einer dieser Gruppen gehörten etwa die Hälfte zu den Wissenschaftlern; knapp 9 % zählten zu den Lehrpersonen und rund 41 % stufen sich als Spezialisten und leitende Angestellte ein. Diese Einteilung passt zu der Einkommenssituation, da rund 40,3 % der Hochqualifizierten ein **Einkommen** über 85.000 Euro im Jahr aufweisen. Fast 60 % haben jedoch auch ein geringeres Einkommen, was die in der Presse weit verbreitete Auffassung, dass nur Personen mit extrem hohem Einkommen als Hochqualifizierte nach Deutschland einreisen können, widerlegt. Da für Wissenschaftler und Lehrpersonen keine Gehaltsgrenze gilt und auch Spezialisten und leitende Angestellte nach tiefergehender Prüfung auch mit Einkommen unterhalb dieser Grenze zu den Hochqualifizierten zählen können, haben über 50 % ein Bruttoeinkommen zwischen 35.000 und 85.000 Euro im Monat. Die zuletzt durch das Arbeitsmigrationssteuerungsgesetz gesenkte Einkommensgrenze ist somit nur für einen Teil der Hochqualifizierten überhaupt relevant, kann aber durchaus Signalwirkung haben und neue Hochqualifizierte nach Deutschland locken. Zu den Personen in der höchsten Einkommensklasse zählen vor allem Zuwanderer aus den USA und Kanada, was aufgrund der hohen Zahl an Spezialisten und leitenden Angestellten nicht verwundert. Andere Länder sind unterdurchschnittlich repräsentiert (z.B. Russische Föderation, Ukraine, Rumänien und China), wobei gerade aus diesen Ländern vorrangig Wissenschaftler und Lehrpersonen kommen, die i.d.R., beispielsweise an Hochschulen, weniger verdienen als Personen im Managementbereich. Generell sind die Hochqualifizierten aber über alle Einkommensklassen hinweg sowohl mit ihrem Einkommen als auch mit der beruflichen Situation insgesamt sehr zufrieden.

Für viele Hochqualifizierte ist nicht nur ihre eigene Situation wichtig, sondern auch die der **(Ehe-) Partner/(Ehe-)Partnerinnen bzw. Kinder**. Über drei Viertel der Hochqualifizierten sind verheiratet, die meisten davon mit einem Partner/einer Partnerin aus dem Herkunftsland. Über zwei Drittel haben Kinder, wobei die meisten ein oder zwei Kinder haben. Aufgrund der Altersstruktur der Befragten ist aber damit zu rechnen, dass die Familienpla-

nung bei vielen noch nicht abgeschlossen ist. Da das Durchschnittsalter der Hochqualifizierten unter 40 Jahren liegt, sind über 75 % der Kinder im Vorschul- bzw. Schulalter. Bezogen auf die Einschätzung von deren Chancen bezüglich der Ausbildung und des Arbeitsmarktes stufen über 70 % der Hochqualifizierten diese als „gut“ oder „sehr gut“ ein. Schwierigkeiten sehen die Befragten allerdings bezüglich der Beschäftigungsmöglichkeiten des (Ehe-)Partners/der (Ehe-)Partnerin: Hier bewertet fast die Hälfte der Hochqualifizierten diese mit „schlecht“ oder „sehr schlecht“. Auch in den Anmerkungen im freien Eingabefeld wurde häufig über Probleme bei der Arbeitsplatzsuche für Ehepartner bzw. Ehepartnerinnen berichtet, die keinen Arbeitsplatz finden können. Hier bietet sich eine Möglichkeit, Deutschland attraktiver für Hochqualifizierte zu gestalten, indem auf Vermittlung von Arbeitsplätzen für die Ehepartner/Ehepartnerinnen mehr Wert gelegt wird und ggf. spezielle Beratungsangebote geschaffen werden, wie das in anderen Ländern bereits üblich ist.

So bemerkte auch Prof. Dr. Jutta Allmendinger, Präsidentin des Wissenschaftszentrums Berlin für Sozialforschung, auf der Konferenz „Wissenswelten verbinden. Deutsche Außenpolitik für mehr Bildung, Wissenschaft und Forschung“, die am 19.-20.01.2009 im Auswärtigen Amt in Berlin stattfand: „Immer wieder treffe ich auf Menschen, die aus dem Ausland zurückkommen und sagen: ‚Puh, da wurden wir vielleicht freundlich empfangen. Wir wurden nach den Bedürfnissen unserer Familien gefragt, danach, welche Angebote wir für unsere Kinder brauchen und ob der Partner Unterstützung bei der Suche nach einem Job benötigt. Wir wurden eingeladen und schnell integriert.‘ In Deutschland dagegen haben Ankömmlinge häufig eine dauernde Holschuld. Eine Holschuld nach Informationen, eine Holschuld nach Einladungen, eine Holschuld auch nach Freundlichkeit. Wir brauchen das Prinzip der offenen Türen, des Respekts und der Anerkennung. Wir brauchen das nicht nur für die etablierten Forscherinnen und Forscher, sondern insbesondere für die jungen Leute, die hierher kommen, um zu studieren, und von denen wir ja viele auch halten möchten. Uns muss auch bewusst sein, dass alle ausländischen Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler Botschafter für einen attraktiven Wissenschaftsstandort Deutschland sind. Und Attraktivität meint mehr als nur wissenschaftliche Exzellenz.“ (Auswärtiges Amt 2009: 65)

Da die berufliche Perspektive und die generellen ökonomischen Bedingungen wichtige **Gründe sind, das Herkunftsland zu verlassen und nach Deutschland zuzuwandern**, sind attraktive Arbeitsplatzangebote generell von großem Interesse für die Hochqualifizierten. Ökonomische Faktoren spielen generell eine größere Rolle als soziale oder politische; im Vordergrund der Pull-Faktoren stehen eindeutig der Arbeitsplatz, die Karriereplanung und das Einkommen. Die Bedeutung dieser Faktoren hat sich im Zeitablauf auch nicht geändert. Allerdings ist ein Großteil der Hochqualifizierten ohnehin erst in den letzten Jahren **zugezogen**. Personen, die vor 2000 eingereist sind, haben i.d.R. bereits vorher eine Niederlassungserlaubnis nach altem Recht erhalten und würden keinen Titel nach § 19 AufenthG benötigen. Etwa ein Drittel der Hochqualifizierten war allerdings vor dem jetzigen Aufenthalt schon einmal für einen Zeitraum von über drei Monaten in Deutschland, worunter auch Personen fallen, die in Deutschland studiert haben und anschließend wieder in ihr Herkunftsland zurückgekehrt waren. Interessant ist auch, dass insgesamt 236 Personen von einem anderen Titel des neuen Zuwanderungsgesetzes auf den Titel nach § 19 AufenthG gewechselt sind. 188 Personen hatten zuvor einen Titel nach dem alten Aus-

länderrecht. Dies zeigt zum einen, dass der aktuelle Titel für viele eine günstigere Alternative zum zuvor besessenen Titel darstellt und der Wechsel mit Vorteilen verbunden war. Zum anderen zeigt es aber auch, dass einige Hochqualifizierte ohnehin mit einem anderen (neuen) Titel schon in Deutschland gelebt haben und somit nicht aufgrund der Einführung des § 19 AufenthG neu zugewandert sind. Hier stellt sich die Frage, warum der Titel nicht bereits von Anfang an vergeben wurde. Dies könnte zum einen daran liegen, dass die Hochqualifizierten erst später ihr Studium beendet bzw. einen entsprechenden Arbeitsplatz gefunden haben; es könnte aber auch sein, dass die Möglichkeit, einen Titel nach § 19 AufenthG zu erhalten, nicht bekannt war.

Bezüglich der **Bleibeabsichten** der Hochqualifizierten ist festzustellen, dass über zwei Drittel planen, langfristig (über zehn Jahre) oder für immer in Deutschland zu bleiben. Nur 15,8 % gaben an, für einen Zeitraum von weniger als fünf Jahren in Deutschland bleiben zu wollen, weitere 15,6 % planen einen mittelfristigen Aufenthalt zwischen fünf und zehn Jahren. Entsprechend ist auch die Zahl derjenigen Personen hoch, die sich vorstellen können, für immer in Deutschland zu bleiben. Auch hier erklären über zwei Drittel der Hochqualifizierten, dass sie sich das gut bzw. sehr gut vorstellen können. Neben einem hohen Einfluss der Karriere auf die Bleibeabsichten (62,5 % gaben an, die Aufenthaltspläne abhängig vom beruflichen Erfolg zu gestalten) spielten die Wünsche von Familienangehörigen für 38 % der Hochqualifizierten ebenfalls eine wichtige Rolle.

Die Bleibeabsichten variieren dabei stark nach der Nationalität. Personen aus den USA und Kanada erklärten überwiegend (78,9 % bzw. 87,5 %), nur kurzfristig bzw. mittelfristig in Deutschland bleiben zu wollen. Umgekehrtes gilt dagegen für Personen aus den östlichen Ländern: Bei Personen aus Osteuropa mit russischer, weißrussischer, ukrainischer oder rumänischer Staatsangehörigkeit liegt der Anteil derjenigen, die langfristig oder für immer in Deutschland bleiben wollen, zwischen 84,8 % (Russische Föderation) und 90 % (Weißrussland). Ähnliches gilt auch für die Türkei, für China und für Indien. Dieses Ergebnis ist nicht überraschend, da bereits aus den Fragen zuvor deutlich wurde, dass Personen aus Nordamerika oftmals in Niederlassungen ausländischer Firmen tätig sind und in ihrem Land ebenfalls gute Arbeitsbedingungen herrschen, die eine Rückkehr vereinfachen.

Der überwiegende Teil der Hochqualifizierten kann sich jedoch vorstellen, langfristig in Deutschland zu bleiben, was darauf hindeutet, dass die meisten sich in Deutschland gut eingelebt haben. Entsprechend wurde auch die Frage nach der **allgemeinen Zufriedenheit mit dem Leben in Deutschland** beantwortet: Über 70 % der Hochqualifizierten vergaben zwischen sieben und zehn Punkte (von max. zehn) bei der Frage nach der Zufriedenheit mit dem Leben in Deutschland. Fünf oder mehr Punkte wurden sogar von 95,5 % der Hochqualifizierten vergeben.

Insgesamt waren die Befragten vor allem mit der mit dem Aufenthaltstitel nach § 19 AufenthG verbundenen unbefristeten Niederlassungserlaubnis sehr zufrieden, da diese ihnen eine langfristige Planung ermöglicht. Da in den meisten anderen Ländern kein von Anfang an unbefristeter Titel erteilt wird, ist dies ein Vorteil, der noch stärker herausgestellt und gegenüber den potenziellen Zuwanderern entsprechend stärker kommuniziert werden sollte.

Anhang: Fragebogen

Wichtiger Hinweis !

Dieser Fragebogen richtet sich an Personen, die eine **Niederlassungserlaubnis als Hochqualifizierter nach § 19 AufenthG** erhalten haben. Ob Sie zu dieser Gruppe zählen, können Sie im Zweifelsfall anhand des behördlichen Klebeetikettes in Ihrem Pass überprüfen.

Sollten Sie **KEINE** solche Niederlassungserlaubnis besitzen, haben Sie diesen Fragebogen versehentlich erhalten. In diesem Fall füllen Sie den Fragebogen bitte nicht aus, sondern kreuzen Sie das folgende Kästchen an und schicken den Bogen unausgefüllt wieder zurück.

VIELEN DANK!

- ☐ Ich besitze keine Niederlassungserlaubnis nach § 19 AufenthG und schicke den Fragebogen daher unausgefüllt zurück.

Anleitung zum Ausfüllen

Es gibt mehrere Arten von Fragen.

Bei einigen Fragen kann nur eine der Antwortalternativen angekreuzt werden, bei anderen Fragen sind mehrere Antworten möglich (gekennzeichnet mit „Mehrfachnennung möglich“).

Dann gibt es Fragen, bei denen die Antwort in Zahlen oder Buchstaben in den Bogen eingetragen werden soll. Bitte schreiben Sie gut leserlich.

Beispiel: Wie alt sind Sie?
Ich bin **37** Jahre alt.

Beispiel: In welchem Land wurden Sie geboren? **Tunesien**

Hier bitte die Antwort in Druckbuchstaben und wenn möglich auf Deutsch eintragen. Sollte das Feld nicht ausreichen, können Sie darüber hinaus weiterschreiben.

Sollten Sie sich verschreiben, streichen Sie den Text durch bzw. malen Sie das Kästchen aus; es wird nicht gewertet. Sollten sie sich unentscheiden, machen Sie Ihre Eintragungen oder Kreuze daneben oder darunter.

Beispiel: Welche Sprachen beherrschen Sie?

	Muttersprache	sehr gut	gut	mittel	ein wenig
Deutsch	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Englisch	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/> X	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Anderer: Spanisch	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/> X	<input type="checkbox"/>
Portugiesisch	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>



In einigen Fragen beziehen wir uns auf Ihr **HERKUNFTSLAND**. Hierbei ist das Land Ihrer (ersten) Staatsangehörigkeit gemeint.

A. Ihre Ausbildung und Ihr Beruf

1. Wie viele Jahre sind Sie bis zum Alter von 20 Jahren in eine Schule gegangen?

Insgesamt Jahre.

2. Haben Sie ein Studium absolviert?

- ☐ Ja, ausschließlich / zum größten Teil in Deutschland ☐ Ja, und zwar teilweise in Deutschland
☐ Ja, aber nicht in Deutschland ☐ Nein

3. Wie gut waren Ihre Deutschkenntnisse, als Sie (erstmalig) nach Deutschland gezogen sind?

- ☐ Sehr gut ☐ Gut ☐ Mittel ☐ Gering ☐ Gar keine Kenntnisse

4. Wie gut beherrschen Sie welche Sprachen?

	Muttersprache	sehr gut	gut	mittel	ein wenig	gar nicht
Deutsch	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Englisch	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Arabisch	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Chinesisch	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Französisch	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Japanisch	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Italienisch	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Persisch (Farsi, Dari)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Russisch	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Spanisch	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Türkisch	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Andere: <input type="text"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Andere: <input type="text"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Andere: <input type="text"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Andere: <input type="text"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

5. Welche der folgenden Angaben trifft am besten auf Ihre momentane Situation zu?

- ☐ Bezahlte Vollzeittätigkeit ☐ Ruhestand / Vorruhestand
☐ Bezahlte Teilzeittätigkeit ☐ Hausarbeit, Betreuung von Kindern oder anderen Personen
☐ Arbeitslosigkeit ☐ Sonstiges

6. Welche der Angaben trifft am besten auf die Situation Ihres (Ehe)Partners bzw. Ihrer (Ehe)Partnerin zu?

- ☐ Habe zur Zeit keine/n ☐ Ruhestand / Vorruhestand
☐ Bezahlte Vollzeittätigkeit ☐ Hausarbeit, Betreuung von Kindern oder anderen Personen
☐ Bezahlte Teilzeittätigkeit ☐ Sonstiges
☐ Arbeitslosigkeit

7. Benötigen Sie für die Ausübung Ihres derzeitigen Berufes in Deutschland Deutschkenntnisse?

- ☐ Ja, sehr gute ☐ Ja, gute ☐ Ja, mittlere ☐ Ja, geringe ☐ Nein, keine

8. In welcher Berufsgruppe sind Sie derzeit tätig? Bei mehreren ausgeübten Berufen beziehen Sie sich bitte auf den Hauptberuf.

- ☐ Ich übe zur Zeit keinen Beruf aus.
- ☐ Angehörige gesetzgebender Körperschaften, leitende Verwaltungsbedienstete
- ☐ Geschäftsleiter, Geschäftsbereichsleiter oder Fachbereichsleiter in großen Unternehmen
- ☐ Leiter kleiner Unternehmen, sonstige Führungskräfte
- ☐ Physiker, Mathematiker, Ingenieurwissenschaftler, Chemiker, Informatiker, Architekten
- ☐ Biowissenschaftler und Mediziner
- ☐ Wissenschaftliche Lehrkräfte (Hochschule, Sekundarbereich, Wissenschaftliche Lehrer)
- ☐ Sonstige Wissenschaftler und verwandte Berufe, Juristen, Schriftsteller, Geistliche
- ☐ Technische Fachkräfte, Datenverarbeitung, Schiffs-, Flugzeugführer, Sicherheitskräfte
- ☐ Biowissenschaftliche und Gesundheitsfachkräfte
- ☐ Nicht-wissenschaftliche Lehrkräfte im Primarbereich, Vorschulbereich, Sonderschulen
- ☐ Sonstige Fachkräfte der mittleren Qualifikationsebene, Finanz- und Verkaufsfachkräfte, Polizeikommissare, sozialpflegerische und künstlerische Berufe, Unterhaltungs- und Sportberufe
- ☐ Bürokräfte, kaufmännische Angestellte
- ☐ Andere:

9. Wie zufrieden sind Sie mit Ihrem Einkommen und Ihrem (beruflichen) Leben in Deutschland? Bitte antworten Sie anhand der Skala von 0 (sehr unzufrieden) bis 10 (sehr zufrieden).

	sehr <u>unzufrieden</u>										sehr <u>zufrieden</u>	
	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	
Mit meinem Leben in Deutschland bin ich	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
Mit meiner beruflichen Situation bin ich	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
Mit meinem Einkommen bin ich	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	

10. Wie haben Sie Ihren derzeitigen Arbeitsplatz gefunden? (Mehrfachnennung möglich)

- ☐ Ich habe zur Zeit keinen Arbeitsplatz. *→ weiter mit Frage 13*
- ☐ über eine Stellenanzeige in der Zeitung
- ☐ über eine Stellenanzeige im Internet
- ☐ über direkte Kontaktaufnahme durch den Arbeitgeber
- ☐ über eine Initiativbewerbung beim Arbeitgeber
- ☐ über Eigeninitiative, z.B. Veröffentlichung von eigenen Stellengesuchen
- ☐ über Freunde / Bekannte / Familienangehörige in Deutschland
- ☐ über Freunde / Bekannte / Familienangehörige im Herkunftsland
- ☐ über berufliche Kontakte / Kollegen in Deutschland
- ☐ über berufliche Kontakte / Kollegen im Herkunftsland (= Land der Staatsangehörigkeit)
- ☐ über eine Organisation zur Vermittlung von Arbeitskräften in Deutschland
- ☐ über eine Organisation zur Vermittlung von Arbeitskräften im Herkunftsland
- ☐ anders, und zwar

11. Wie lässt sich Ihr derzeitiger Arbeitsplatz charakterisieren? (Mehrfachnennung möglich)

- ☐ Ich arbeite in einem deutschen Unternehmen.
- ☐ Ich arbeite in einer Niederlassung eines ausländischen Unternehmens.
- ☐ Ich arbeite überwiegend mit deutschen Kolleginnen und Kollegen zusammen.
- ☐ Ich arbeite überwiegend mit Kolleginnen und Kollegen meiner Nationalität zusammen.
- ☐ Ich arbeite überwiegend mit internationalen Kolleginnen und Kollegen zusammen.
- ☐ Ich arbeite in einem großen Unternehmen (mehr als 250 Beschäftigte).
- ☐ Ich arbeite in einem mittleren Unternehmen (zwischen 50 und 250 Beschäftigte).
- ☐ Ich arbeite in einem kleinen Unternehmen (weniger als 50 Beschäftigte).

12. In welcher Branche ist das Unternehmen tätig, in dem Sie derzeit arbeiten?

- | | |
|---|--|
| <input type="checkbox"/> Land- und Forstwirtschaft, Fischerei | <input type="checkbox"/> Grundstücks- und Wohnungswesen |
| <input type="checkbox"/> Bergbau, Gewinnung von Steinen und Erden | <input type="checkbox"/> Vermietung beweglicher Sachen |
| <input type="checkbox"/> Herstellung von Waren | <input type="checkbox"/> Datenverarbeitung und Datenbanken |
| <input type="checkbox"/> Energie- und Wasserversorgung | <input type="checkbox"/> Forschung und Entwicklung |
| <input type="checkbox"/> Bau (Hoch-/Tiefbau, Installation, Sonstiges) | <input type="checkbox"/> Erbringung von unternehmensbezogenen Dienstleistungen, Beratung |
| <input type="checkbox"/> Handel; Instandhaltung und Reparatur von Kraftfahrzeugen und Gebrauchsgütern | <input type="checkbox"/> Öffentliche Verwaltung, Sozialversicherung |
| <input type="checkbox"/> Beherbergungs- und Gaststätten | <input type="checkbox"/> Erziehung und Unterricht, Hochschule |
| <input type="checkbox"/> Verkehr und Nachrichtenübermittlung | <input type="checkbox"/> Gesundheits-, Veterinär-, Sozialwesen |
| <input type="checkbox"/> Kreditinstitute und Versicherungen (ohne Sozialversicherung) | <input type="checkbox"/> Sonstiges: <input type="text"/> |

13. Welche Aussagen treffen auf Ihre berufliche Situation zu? (Mehrfachnennung möglich)

- ☐ Ich kann in dem Beruf arbeiten, für den ich ausgebildet bin.
- ☐ Ich bin aufgrund der fehlenden Anerkennung von Abschlüssen in der Berufswahl eingeschränkt.
- ☐ Ich bin aufgrund fehlender Arbeitsplatzangebote in der Berufswahl eingeschränkt.
- ☐ Ich habe berufliche Kontakte zum Herkunftsland und tausche mich fachlich aus.
- ☐ Ich habe berufliche Kontakte in andere Länder (außer Herkunftsland) und tausche mich fachlich aus.
- ☐ Ich bin auch unternehmerisch in Deutschland tätig.
- ☐ Ich bin auch unternehmerisch in meinem Herkunftsland tätig.
- ☐ Ich bin auch unternehmerisch in einem Land außer Deutschland und dem Herkunftsland tätig.
- ☐ Keine der Aussagen trifft auf mich zu.

14. Wie schätzen Sie die Möglichkeiten für Ihre Familie ein? Bitte antworten Sie anhand der Skala von 1 (sehr schlecht) bis 5 (sehr gut).

	sehr schlecht					sehr gut	Frage trifft nicht zu
	1	2	3	4	5		
Die Möglichkeiten für meinen (Ehe)Partner/meine (Ehe)Partnerin, in Deutschland Arbeit zu finden, sind	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>		<input type="checkbox"/>
Die Ausbildungs- und Arbeitsmarktchancen für meine Kinder in Deutschland sind	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>		<input type="checkbox"/>

15. Wie hoch ist Ihr derzeitiges Jahresbruttoeinkommen (vor Abzug von Steuern und Sozialabgaben) ungefähr?

- | | |
|--|---|
| <input type="checkbox"/> bis 25.000 Euro | <input type="checkbox"/> 65.000 Euro bis unter 75.000 Euro |
| <input type="checkbox"/> 25.000 Euro bis unter 35.000 Euro | <input type="checkbox"/> 75.000 Euro bis unter 85.000 Euro |
| <input type="checkbox"/> 35.000 Euro bis unter 45.000 Euro | <input type="checkbox"/> 85.000 Euro bis unter 95.000 Euro |
| <input type="checkbox"/> 45.000 Euro bis unter 55.000 Euro | <input type="checkbox"/> 95.000 Euro bis unter 105.000 Euro |
| <input type="checkbox"/> 55.000 Euro bis unter 65.000 Euro | <input type="checkbox"/> mehr als 105.000 Euro |

B. Ihre Migrationsmotive und Ihre langfristige Perspektive

16. Welche Gründe waren für Ihren Entschluss, in Deutschland zu arbeiten, entscheidend?

Bitte antworten Sie anhand der Skala von 0 (nicht entscheidend) bis 10 (sehr entscheidend).

	nicht entscheidend										sehr entscheidend									
	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10									
Art des Arbeitsplatzes	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Art des Unternehmens /Arbeitgebers	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Langfristige Karriereplanung	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Ökonomische Lage in Deutschland	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Politische Lage in Deutschland	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Sofortiger Erhalt einer Niederlassungserlaubnis	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Höhe des Einkommens	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Soziale Absicherung in Deutschland	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Möglichkeiten der Beratung im Vorfeld	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Nähe zum Herkunftsland	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Kontakte zu in Deutschland lebenden Personen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Bereits vorhandene Deutschkenntnisse	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Möglichkeiten für Familienangehörige	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Schul- / Ausbildungssystem in Deutschland	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Sonstige private Gründe	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

17. Welche Gründe waren für Ihren Entschluss, Ihr Herkunftsland zu verlassen, entscheidend?

Bitte antworten Sie anhand der Skala von 0 (nicht entscheidend) bis 10 (sehr entscheidend).

	nicht entscheidend										sehr entscheidend									
	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10									
Ökonomische Bedingungen im Herkunftsland	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Politische Lage im Herkunftsland	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Berufliche Perspektiven im Herkunftsland	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Allgemeine Zukunftschancen im Herkunftsland	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Höhe des Einkommens im Herkunftsland	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Soziale Absicherung im Herkunftsland	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Schul- / Ausbildungssystem im Herkunftsland	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Private Gründe	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

18. Welche der folgenden Aussagen trifft momentan auf Sie zu? (Mehrfachnennung möglich)

- ☐ Ich plane, für immer in Deutschland zu bleiben.
☐ Ich plane, langfristig in Deutschland zu bleiben (länger als 10 Jahre).
☐ Ich plane, mittelfristig in Deutschland zu bleiben (5-10 Jahre).
☐ Ich plane, kurzfristig in Deutschland zu bleiben (bis 5 Jahre).
☐ Ich mache die Länge meines Aufenthaltes in Deutschland vom beruflichen Erfolg abhängig.
☐ Ich richte die Länge meines Aufenthaltes in Deutschland nach den Wünschen meiner Familie.
☐ Ich habe, bevor ich nach Deutschland kam, in anderen Ländern außer dem Herkunftsland gearbeitet.
☐ Ich möchte noch in weiteren Ländern außer Deutschland und dem Herkunftsland arbeiten.

19. Inwieweit stimmen Sie folgenden Aussagen zu? Antworten Sie bitte anhand der Skala von 1 (gar nicht) bis 5 (ja, auf jeden Fall).

	stimmt gar nicht			stimmt auf jeden Fall	
	1	2	3	4	5
Ich kann mir vorstellen, für immer in Deutschland zu bleiben.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Ich kann anderen empfehlen, nach Deutschland zu kommen.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Die Einwanderung nach Deutschland war unkompliziert, die Formalitäten in Deutschland waren schnell erledigt.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

C. Ihr persönlicher Hintergrund**20. Wie alt sind Sie?**

Ich bin Jahre alt.

21. Geschlecht

☐ Mann ☐ Frau

22. Familienstand

- ☐ Ledig → weiter mit Frage 23
☐ Verwitwet → weiter mit Frage 23
☐ Geschieden → weiter mit Frage 23
☐ Unverheiratet zusammenlebend
☐ Verheiratet
☐ Verheiratet, aber getrennt lebend

22.1 Die Staatsbürgerschaft meines (Ehe)Partners / meiner (Ehe)Partnerin ist...

☐ Deutsch ☐ EU-Staatsbürgerschaft ☐ eine andere

(Bei **mehreren Staatsbürgerschaften**, die in eine der aufgeführten Gruppen gehören, bitte ggf. die entsprechende Anzahl in die Kästchen eintragen.)

22.2 Mein (Ehe)Partner / meine (Ehe)Partnerin lebt in...

☐ Deutschland ☐ meinem Herkunftsland ☐ einem anderen Land

22.3 Das Herkunftsland meines (Ehe)Partners / meiner (Ehe)Partnerin ist...

☐ Deutschland ☐ mein Herkunftsland ☐ ein anderes Land

23. Welche Staatsangehörigkeit besitzen Sie?**(bei mehreren Staatsangehörigkeiten bitte Mehrfachnennung)**

- | | | | |
|---|---|---|---|
| <input type="checkbox"/> Australische | <input type="checkbox"/> Bosnische/Herzegowinische | <input type="checkbox"/> Brasilianische | <input type="checkbox"/> Bulgarische |
| <input type="checkbox"/> Chinesische | <input type="checkbox"/> Iranische | <input type="checkbox"/> Indische | <input type="checkbox"/> Japanische |
| <input type="checkbox"/> Jugoslawische | <input type="checkbox"/> Kanadische | <input type="checkbox"/> Koreanische | <input type="checkbox"/> Kroatische |
| <input type="checkbox"/> Marokkanische | <input type="checkbox"/> Mexikanische | <input type="checkbox"/> Pakistanische | <input type="checkbox"/> Rumänische |
| <input type="checkbox"/> Russische | <input type="checkbox"/> Serbische/Montenegrinische | <input type="checkbox"/> Südafrikanische | <input type="checkbox"/> Syrische |
| <input type="checkbox"/> Thailändische | <input type="checkbox"/> Türkische | <input type="checkbox"/> Ukrainische | <input type="checkbox"/> US-Amerikanische |
| <input type="checkbox"/> Vietnamesische | <input type="checkbox"/> Weißrussische | <input type="checkbox"/> Andere: <input type="text"/> | |

24. In welchem Land wurden Sie geboren?

- | | | | |
|---|--|--|------------------------------------|
| <input type="checkbox"/> Australien | <input type="checkbox"/> Bosnien/Herzegowina | <input type="checkbox"/> Brasilien | <input type="checkbox"/> Bulgarien |
| <input type="checkbox"/> China | <input type="checkbox"/> Iran, Islamische Republik | <input type="checkbox"/> Indien | <input type="checkbox"/> Japan |
| <input type="checkbox"/> Jugoslawien | <input type="checkbox"/> Kanada | <input type="checkbox"/> Korea | <input type="checkbox"/> Kroatien |
| <input type="checkbox"/> Marokko | <input type="checkbox"/> Mexiko | <input type="checkbox"/> Pakistan | <input type="checkbox"/> Rumänien |
| <input type="checkbox"/> Russische Föderation | <input type="checkbox"/> Serbien und Montenegro | <input type="checkbox"/> Südafrika | <input type="checkbox"/> Syrien |
| <input type="checkbox"/> Thailand | <input type="checkbox"/> Türkei | <input type="checkbox"/> Ukraine | <input type="checkbox"/> USA |
| <input type="checkbox"/> Vietnam | <input type="checkbox"/> Weißrussland | <input type="checkbox"/> Anderes: <input type="text"/> | |

25. Haben Sie Kinder?

- ☐ Nein → weiter mit Frage 27
- ☐ Ja, ich habe Kinder.

26. Wie alt sind Ihre Kinder?

- Von den Kindern sind Kinder im Alter zwischen 0 und 5 Jahren.
- Von den Kindern sind Kinder im Alter zwischen 6 und 10 Jahren.
- Von den Kindern sind Kinder im Alter zwischen 11 und 17 Jahren.
- Von den Kindern sind Kinder im Alter zwischen 18 und 25 Jahren.
- Von den Kindern sind Kinder 26 Jahre alt oder älter.

27. Welcher Religionsgemeinschaft gehören Sie an?

- ☐ Buddhismus ☐ Christentum ☐ Hinduismus
- ☐ Islam ☐ Judentum
- ☐ Einer anderen Religion zugehörig, nämlich
- ☐ Keiner Religion
- ☐ Keine Angabe

28. Welche Art des Aufenthaltstitels nach § 19 AufenthG haben Sie?

- ☐ § 19 Abs. 1: hoch qualifizierte Arbeitnehmer allgemein
- ☐ § 19 Abs. 2 Nr. 1: Wissenschaftler mit besonderen fachlichen Kenntnissen
- ☐ § 19 Abs. 2 Nr. 2: Lehrpersonen / wissenschaftliche Mitarbeiter in herausgehobener Funktion
- ☐ § 19 Abs. 2 Nr. 3: Spezialisten und leitende Angestellte mit Gehalt in Höhe von mind. 85.500 Euro
- ☐ Weiß nicht

29. Wann haben Sie Ihren aktuellen Aufenthaltstitel nach § 19 AufenthG erhalten?

Im Monat im Jahr

30. Hatten Sie unmittelbar vor Ihrem derzeitigen Aufenthaltstitel nach § 19 AufenthG einen anderen deutschen Aufenthaltstitel?

- ☐ Ich hatte zuvor keinen anderen deutschen Aufenthaltstitel.
- ☐ Ich hatte zuvor einen Titel nach dem **neuen Aufenthaltsgesetz** (gültig ab 1.1.2005), und zwar nach
- ☐ § 18 AufenthG (allgemeine Beschäftigung)
 - ☐ § 21 AufenthG (Selbständige)
 - ☐ §§ 16-17 AufenthG (zum Zweck der Ausbildung)
 - ☐ §§ 22-25 AufenthG (aus völkerrechtlichen, humanitären oder politischen Gründen)
 - ☐ §§ 27-36 AufenthG (aus familiären Gründen)
 - ☐ §§ 37-38 AufenthG (besondere Aufenthaltsrechte)
 - ☐ einem anderen Paragraphen, nämlich
 - ☐ Keine Angabe / weiß nicht
- ☐ Ich hatte zuvor einen Titel nach dem **alten Ausländerrecht** (gültig bis 31.12.2004).
- ☐ Der Titel nach dem alten Ausländerrecht war befristet.
 - ☐ Der Titel nach dem alten Ausländerrecht war unbefristet.
 - ☐ Keine Angabe / weiß nicht

31. Wann sind Sie, bezogen auf Ihren derzeitigen Aufenthalt, nach Deutschland eingereist?

Im Monat im Jahr .

32. Waren Sie unmittelbar vor Ihrem derzeitigen Aufenthalt in einem anderen Land berufstätig?

- ☐ Nein
- ☐ Ja, in meinem Herkunftsland
- ☐ Ja, in einem anderen EU-15 Land (Belgien, Dänemark, Finnland, Frankreich, Griechenland, Irland, Italien, Luxemburg, Niederlande, Österreich, Portugal, Schweden, Spanien, Vereinigtes Königreich)
- ☐ Ja, in einem anderen EU-10 Land (Estland, Lettland, Litauen, Malta, Polen, Slowakei, Slowenien, Tschechische Republik, Ungarn, Zypern)
- ☐ Ja, in Rumänien oder Bulgarien
- ☐ Ja, in einem anderen Land

33. Haben Sie vor Ihrem derzeitigen Aufenthalt schon einmal für eine Zeitspanne von länger als drei Monaten in Deutschland gelebt? Wenn ja, wann?

- ☐ Nein
- ☐ Ja, und zwar bin ich erstmalig nach Deutschland eingereist im Monat im Jahr .

**Vielen Dank, dass Sie sich Zeit genommen haben, den Fragebogen auszufüllen!
Sie haben uns damit sehr geholfen.**

Wenn Sie noch Anmerkungen haben, nutzen Sie bitte unten stehendes Feld.

Literatur

- Auswärtiges Amt** (2009): Wissenswelten verbinden. Deutsche Außenpolitik für mehr Bildung, Wissenschaft und Forschung. Konferenzdokumentation vom 19./20.01.2009, Berlin.
- Bundesministerium des Innern/Bundesamt für Migration und Flüchtlinge** (2006): Migrationsbericht 2005 des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge im Auftrag der Bundesregierung, Nürnberg.
- Bundesministerium des Innern/Bundesamt für Migration und Flüchtlinge** (2008): Migrationsbericht 2007 des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge im Auftrag der Bundesregierung, Nürnberg.
- Bundesregierung** (2007): Der nationale Integrationsplan. Neue Wege – neue Chancen. Berlin.
- Carrington, William J. and Detragiache, Enrica** (1998): How Big Is the Brain Drain? IMF Working Paper, Vol. 98/102, pp. 1-27., International Monetary Fund.
- Chiswick, Barry R.** (2005): High Skilled Immigration in the International Arena. IZA Discussion Paper No. 1782, Bonn.
- Docquier, F. and Marfouk, A.** (2005): International Migration by Educational Attainment (1990-2000) – Release 1.1, The World Bank, Washington.
- Dumont, Jean-Christophe und Lemaitre, George** (2005): Counting Immigrants and Expatriates in OECD-Countries: A new Perspective. OECD social, employment and migration working papers No. 25, Paris.
- Enders, Jürgen und Bornmann, Lutz** (2001): Internationale Mobilität von bundesdeutschen Promovierten, Universität Kassel.
- Englmann, Bettina und Müller, Martina** (2007): Brain Waste. Die Anerkennung von ausländischen Qualifikationen in Deutschland. Augsburg.
- Guth, Jessica** (2007): Mobilität von Hochqualifizierten: Einflussfaktoren für die Zuwanderung von Nachwuchswissenschaftlern nach Deutschland. HWWI Kurzdossier Nr. 6, Hamburg.
- Heß, Barbara und Sauer, Lenore** (2007): Migration von hoch Qualifizierten und hochrangig Beschäftigten aus Drittstaaten nach Deutschland. Working Paper Nr. 9/2007, Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, Nürnberg.

Hunger, Uwe (2003): Vom Brain Drain zum Brain Gain. Die Auswirkungen der Migration von Hochqualifizierten auf Abgabe- und Aufnahmeländer. Universität Münster.

ICMPD International Centre for Migration Policy Development (2005): Highly Skilled Migration. Paper for the Fourth Coordination Meeting on International Migration, New York.

IOM (2008): World Migration 2008: Managing Labour Mobility in the Evolving Global Economy, Genf.

Jahr, Volker, Schomburg, Harald und Teichler, Ulrich (2001): Internationale Mobilität von Absolventinnen und Absolventen europäischer Hochschulen, Universität Kassel.

Kolb, Holger (2003): „Green Card“: Eine qualitative und quantitative Analyse der Ergebnisse der Maßnahme, Gutachten für den Sachverständigenrat für Zuwanderung und Integration, IMIS Osnabrück.

Kolb, Holger (2005): Internationale Mobilität von Hochqualifizierten – (k)ein Thema für die Migrationsforschung. In: Swiaczny, Frank; Haug, Sonja (Hrsg.): Neue Zuwanderergruppen in Deutschland. Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung, Wiesbaden.

Luft, Stefan (2008): Internationale Migration – Zwischen „Braindrain“, Entwicklungshilfe und Steuerungsversuchen. Institut für internationale Begegnung und Zusammenarbeit, Hanns-Seidel-Stiftung, München.

Mountford, A. (1997): Can a Brain Drain Be Good for Growth in the Source Economy? In: Journal of Development Economics, 53, S. 287-303.

OECD (2002): International Mobility of the Highly Skilled, OECD, Paris.

OECD (2007): Factbook 2007: Economic, Environmental and Social Statistics, OECD, Paris.

OECD (2008): The Global competition for talent. Mobility of the highly skilled, OECD, Paris.

OECD und EUROSTAT (1995): The Measurement of Scientific and Technological Activities. Manual on the Measurement of Human Resources devoted to the “Canberra Manual”, OECD, Paris.

Prenzel, Manfred und Cordula Artelt, Jürgen Baumert, Werner Blum, Marcus Hammann, Eckhard Kliem, Reinhard Pekrun (2006): PISA-Konsortium Deutschland: PISA 2006 in Deutschland. Die Kompetenzen der Jugendlichen im dritten Ländervergleich. Zusammenfassung <http://www.pisa.ipn.uni-kiel.de/pisa2006/index.html>.

Sauer, Lenore (2004): Migration hoch qualifizierter Arbeitskräfte. Transfer Verlag, Regensburg.

Statistisches Bundesamt (2008): Bevölkerung und Erwerbstätigkeit. Bevölkerungsfortschreibung. Fachserie 1, Reihe 1.3, Wiesbaden.

Venema, Mathias (2004): Green Card für ausländische IT-Fachkräfte. Forschungsbericht im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Arbeit, Marplan, Offenbach.

Winkelmann, Rainer und Astrid Kunze, Lilo Locher, Melanie Ward (2001): Die Nachfrage nach internationalen hochqualifizierten Beschäftigten. IZA Research Report No. 4, Bonn.



Impressum

Herausgeber:

Bundesamt für Migration und Flüchtlinge
Referat 220 - Forschungs- und Projektmanagement, Strategie,
Geschäftsstelle Wissenschaftlicher Beirat
Frankenstraße 210
90461 Nürnberg

Gesamtverantwortung:

Antje Kiss
Dr. von Loeffelholz

Verfasserin:

Barbara Heß

Bezugsquelle:

Bundesamt für Migration und Flüchtlinge
Referat 220
Frankenstraße 210
90461 Nürnberg
www.bamf.de
E-Mail: info@bamf.de

Stand:

September 2009

Layout:

Gertraude Wichtrey
Irene Reitzammer

ISSN:

1865-4770 Printversion

ISSN:

1865-4967 Internetversion

Diese Druckschrift wird im Rahmen der Öffentlichkeitsarbeit des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge kostenlos herausgegeben. Für nichtgewerbliche Zwecke sind Vervielfältigungen und unentgeltliche Verbreitung, auch auszugsweise, mit Quellenangaben gestattet. Die Verbreitung, auch auszugsweise, über elektronische Systeme oder Datenträger bedarf der vorherigen Zustimmung des Bundesamtes. Alle übrigen Rechte bleiben vorbehalten.



An alle Integrationsbeauftragten
von Kommunen in Baden-Württemberg

Online-Umfrage

„Das veränderte Rollenverständnis der Integrationsbeauftragten in Baden-Württemberg“

Sehr geehrte Damen und Herren,

ich führe im Rahmen meiner Bachelorarbeit „Das veränderte Rollenverständnis der Integrationsbeauftragten in Baden-Württemberg“ an der Hochschule für Verwaltung und Finanzen in Ludwigsburg eine Befragung der Kommunen in Baden-Württemberg durch.

Meine Bachelorarbeit wird von der Integrationsbeauftragten und Leiterin des Büros für Integration und Migration der Stadt Ludwigsburg Frau Anne Kathrin Müller begleitet.

Aufgrund der hohen Zuwanderung im vergangenen Jahr hat sich in vielen Kommunen innerhalb der Integrationsarbeit einiges verändert.

Bei der Befragung geht es speziell um Veränderungen, die sich innerhalb Ihrer Rolle und Tätigkeit als Integrationsbeauftragte/r ergeben haben.

Da von Kommune zu Kommune die jeweilige Stellenbezeichnungen abweichen und die Schwerpunkte unterschiedlich gesetzt sind, bitte ich Sie an der Umfrage teilzunehmen, sofern die Integrationsarbeit in Ihren Zuständigkeitsbereich fällt.

Über den folgenden Link erhalten Sie Zugang zur Umfrage:

https://onlinebefragungen.hs-ludwigsburg.de/evasys/online.php?p=BA_17

Sofern ein Kennwort abgefragt wird lautet dies: BA_PM17

Es würde mich freuen, wenn Sie sich ca. 10 min für die Beantwortung der Online-Umfrage Zeit nehmen könnten.

Teilnahmeschluss an der Befragung ist der 03.08.2016.

Für Fragen stehe ich Ihnen gerne zur Verfügung.

Vielen Dank für Ihre Mitwirkung!

Mit freundlichen Grüßen,

Saskia Hupertz

Kontakt:

Saskia Hupertz

Büro für Integration und Migration

Obere Marktstraße 1

71634 Ludwigsburg

Email: Hupertz_Saskia@studnet.hs-ludwigsburg.de

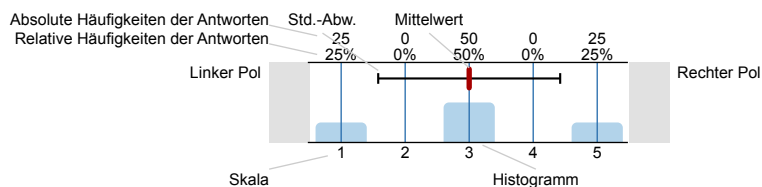
Saskia Hupertz

Kleinstädte ()
Erfasste Fragebögen = 7

Auswertungsteil der geschlossenen Fragen

Legende

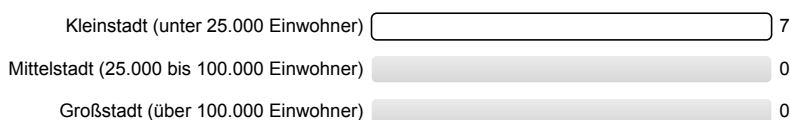
Fragetext



n=Anzahl
mw=Mittelwert
s=Std.-Abw.
E.=Enthaltung

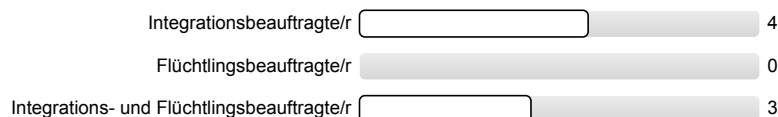
1. Allgemeines

1.1) Wie groß ist Ihre Kommune?



n=7

1.3) Wie ist Ihre genaue Stellenbezeichnung?



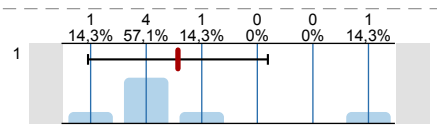
n=7

1.8) Gehen Sie noch anderen Arbeitsschwerpunkten nach?



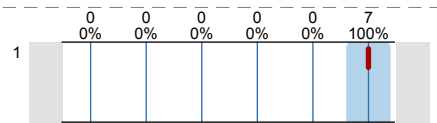
n=7

1.12) Vernetzung und Kooperation mit Migrantenorganisationen



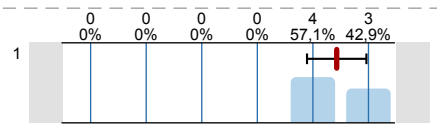
n=7
mw=2,6
s=1,6

1.13) Integration und Unterstützung von Initiativen für Geflüchteten



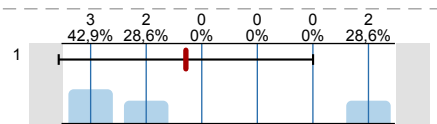
n=7
mw=6
s=0

1.14) Steuerung und Kooperation der kommunalen Integrationsarbeit



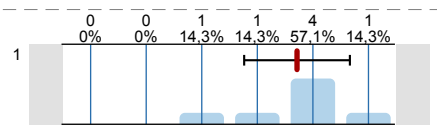
n=7
mw=5,4
s=0,5

1.15) Mitwirkung an der Arbeit eines Integrationsausschusses oder Integrationsrates



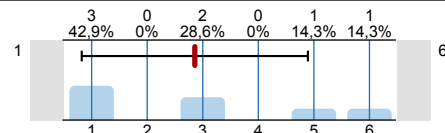
n=7
mw=2,7
s=2,3

1.16) Initiierung von Angeboten, die auf lokale Bedarfe reagieren



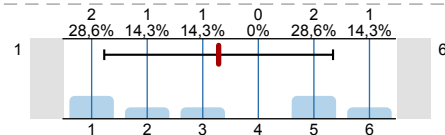
n=7
mw=4,7
s=1

1.17) Einzelfallberatung und Betreuung der Bürger mit Migrationshintergrund



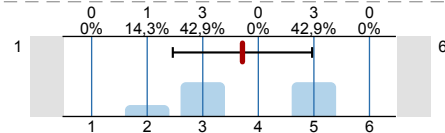
n=7
mw=2,9
s=2

1.18) Einzelfallberatung und Betreuung von Geflüchteten



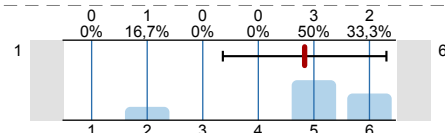
n=7
mw=3,3
s=2,1

1.19) Informationen bereitstellen für Bürger mit Migrationshintergrund über migrantenspezifische Angebote für Bildung, Weiterbildung, Deutsch- und Integrationskurse



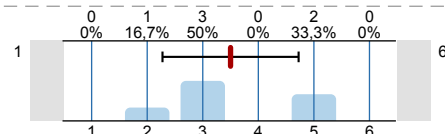
n=7
mw=3,7
s=1,3

1.20) Berichterstattung über den Stand der Integration und Erarbeitung von Stellungnahmen für kommunale Gremien



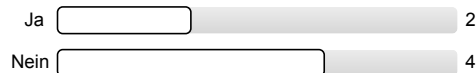
n=6
mw=4,8
s=1,5

1.21) Förderung der interkulturellen Öffnung der Gemeinde oder des Landkreises



n=6
mw=3,5
s=1,2

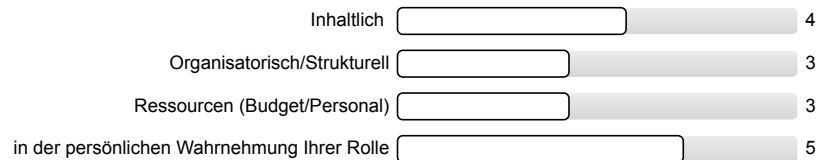
1.22) Sind Sie der Meinung, dass die gesetzlichen Aufgaben von den tatsächlichen Aufgaben abweichen?



n=6

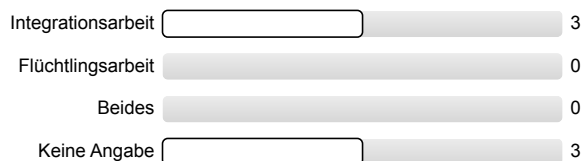
2. Veränderungen

2.1) Welche Veränderungen ergaben sich in Ihrer Tätigkeit durch die gestiegene Zuwanderung im Jahr 2015?



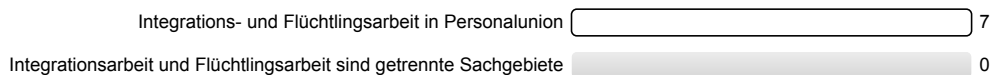
n=7

2.2) In welchem Bereich lag Ihre Tätigkeit vor dem Jahr 2015?



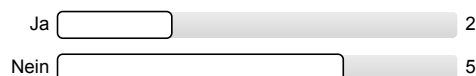
n=6

2.4) In vielen Kommunen ist die Flüchtlingsarbeit nun von der Integrationsarbeit getrennt. Wie gestaltet sich dies in Ihrer Kommune?



n=7

2.5) Halten Sie eine solche Trennung grundsätzlich für sinnvoll?



n=7

2.7) Hat sich die kommunale Aufgabe als Beauftragte/r für Integrations- und/oder Flüchtlingsarbeit im Organigramm verändert?



2.8) Wenn Ja, wo war Ihre Stelle vor dem Jahr 2015 angesiedelt?



2.10) Wo ist Ihre Stelle jetzt angesiedelt?



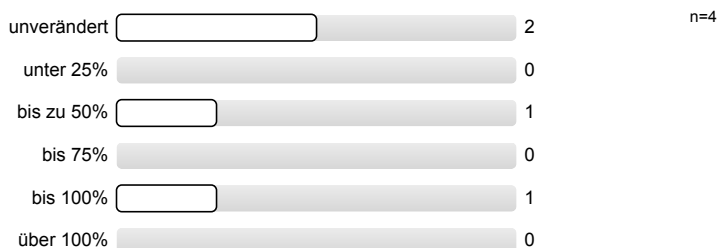
2.11) Sind weitere organisatorische oder strukturelle Veränderungen geplant?



2.15) Ist der Personalbedarf für die momentanen Aufgaben ausreichend?



2.17) Ist Ihr Budget (exklusive der Personalkosten) nach 2015 gestiegen?



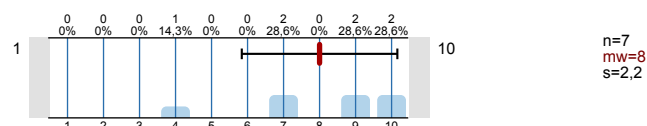
2.18) Worauf begründet sich das gestiegenen Budget hauptsächlich?



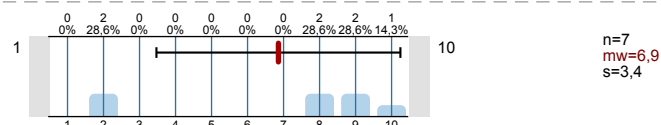
3. Die persönliche Einschätzung Ihrer Rolle und Ihres Umfeldes als Beauftragte/r für Integrations- und/oder Flüchtlingsarbeit:

Bitte bewerten Sie folgende Aussagen mit einer Skala von 1-10. Dabei bedeutet **1 = trifft überhaupt nicht zu, 10 = trifft voll zu**

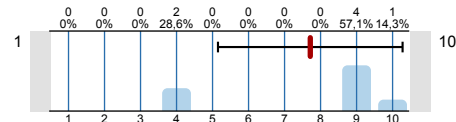
3.1) Ich bin zufrieden mit meiner Tätigkeit



3.2) Aufgrund meiner Tätigkeit muss ich zwischen verschiedenen Rollen wechseln (zB. bei einer Tätigkeit als Integrations - und Flüchtlingsbeauftragte/r)

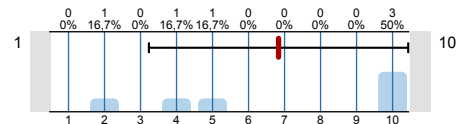


3.3) Ich kann meiner Rolle/meinen Rollen gerecht werden



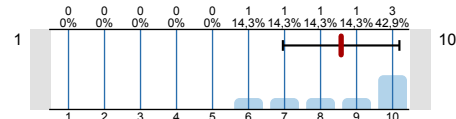
n=7
mw=7,7
s=2,6

3.4) Ich erhalte insgesamt viel Anerkennung für meine Arbeit



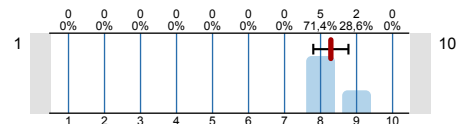
n=6
mw=6,8
s=3,6
E.=1

3.5) Ich habe viele Spielräume um meine Ideen umzusetzen



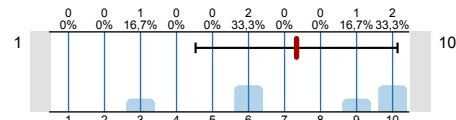
n=7
mw=8,6
s=1,6

3.6) Durch die erhöhte Zuwanderung von vor allem Geflüchteten rücken die Bedürfnisse der Migranten ohne Fluchtgeschichte in den Hintergrund



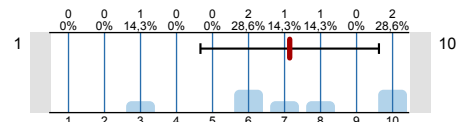
n=7
mw=8,3
s=0,5

3.7) Alle Beteiligten meiner Kommune leisten eine gute Integrationsarbeit



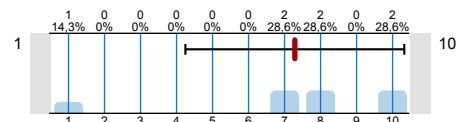
n=6
mw=7,3
s=2,8
E.=1

3.8) Das Netzwerk mit verschiedenen Verwaltungsstellen, Vereinen und Organisationen ist in meiner Kommune gut ausgebaut



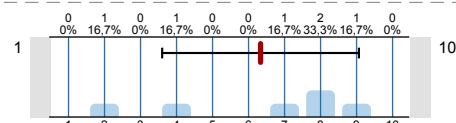
n=7
mw=7,1
s=2,5

3.9) Das Thema Integration hat in der Kommunalpolitik einen höheren Stellenwert erlangt



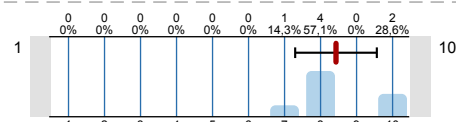
n=7
mw=7,3
s=3

3.10) Familie und Hobbies sind für mich in hohem Maß deutlich zu kurz gekommen



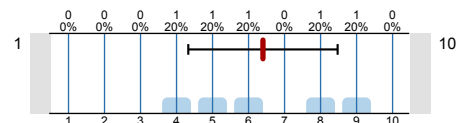
n=6
mw=6,3
s=2,7
E.=1

3.11) Gelernt habe ich das Gefühl, dass unterschiedliche Personengruppen ganz unterschiedliche Dinge von mir in meiner Funktion erwarten



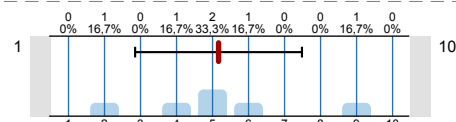
n=7
mw=8,4
s=1,1

3.12) Die Vereinbarkeit von Familie und Beruf gestaltet sich bei meiner Tätigkeit schwierig



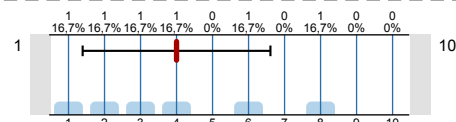
n=5
mw=6,4
s=2,1
E.=2

3.13) Meine Work-Life-Balance ist genau richtig



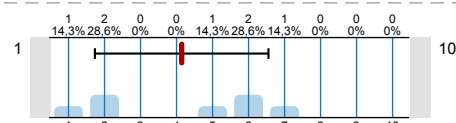
n=6
mw=5,2
s=2,3
E.=1

3.14) Immer häufige vernachlässige ich meine eigenen sozialen Netzwerke aufgrund meines Berufes



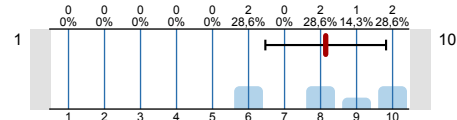
n=6
mw=4
s=2,6
E.=1

3.15) In dieser verantwortlichen Position kann ich schlecht zwischen Arbeit und Freizeit trennen



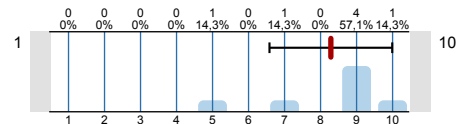
n=7
mw=4,1
s=2,4

3.16) Die Möglichkeit einer Weiterbildung sehe ich für meine Rolle als sinnvoll



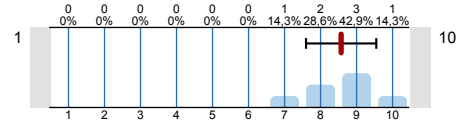
n=7
mw=8,1
s=1,7

3.17) Meine Freunde und Familie zeigen Verständnis für mein Engagement als Integrationsbeauftragte/r



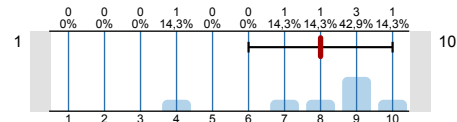
n=7
mw=8,3
s=1,7

3.18) Durch die erhöhte Zuwanderung ist mein Arbeitspensum deutlich gestiegen



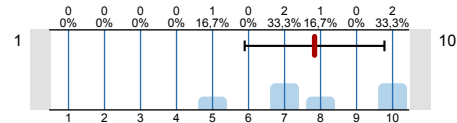
n=7
mw=8,6
s=1

3.19) Meine Erwartungen an diese Tätigkeit wurden bestätigt



n=7
mw=8
s=2

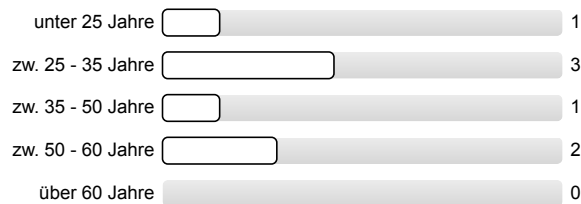
3.20) In manchen Situationen der Integration / Flüchtlingsarbeit würde ich mich gerne über bestehende Gesetze und Regelungen hinwegsetzen



n=6
mw=7,8
s=1,9
E.=1

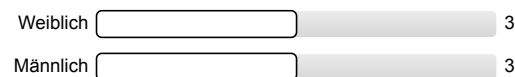
4. Persönliche Angaben

4.1) In welchem Alter sind Sie?



n=7

4.2) Geschlecht:



n=6

Auswertungsteil der offenen Fragen

1. Allgemeines

1.2) Wie hoch ist der Anteil an Menschen mit Migrationshintergrund in Ihrer Kommune? (Angabe in %)

- Dieser Anteil ist noch nicht ermittelbar.
- ca. 20%
- ca. 30 %
- 14
- 20
- 20%

1.4) Sonstige Stellenbezeichnung:

- Keine

1.5) Seit wann gibt es diese Stelle in Ihrer Kommune? (Jahresangabe)

- Seit November 2015
- 2007
- 2009
- 2014
- 2015
- 2016 (2 Nennungen)

1.6) Seit wann üben Sie diese Tätigkeit aus? (Jahresangabe)

- 01.07.2016
- 2007
- 2009 (Integrationsbeauftragter) und seit 2014 (Flüchtlingsbeauftragter)
- Seit November 2015
- 2015 (2 Nennungen)
- 2016

1.7) In welchem Umfang sind Sie aktuell für die Integrations- und/oder Flüchtlingsarbeit beschäftigt? (Angabe in %)

- 100% (2 Nennungen)
- 50 %
- 50%
- 50
- 90 %
- 100

1.9) Wenn Ja, welchen?

- Einzelfallberatung
- Jugendarbeit (Jugend- und Integrationsbeauftragte)

- Leiter Ausländerbehörde, Standesamt und Bürgerbüro
- Tourismus

1.10) Welches Studium/ Welche Ausbildung haben Sie abgeschlossen?

- Diplomgeograph
- Gehobener Verwaltungsdienst
- Geisteswissenschaftliches Studium
- Magister Artium in Spanische Sprach-und Literaturwissenschaft, Hispanoamerikanistik und Amerikanistik
- Magisterstudium in Romanistik (HF + NF) und Soziologie (NF) mit selbst gewähltem Fokus auf Migration
- Public Management
- Soziale Arbeit (BA)

1.11) Worin lag Ihre Motivation sich für diese Stelle zu bewerben? (Bitte nenne Sie mind. 2 Stichpunkte)

- - Anfrage innerhalb der Verwaltung
- fundierte Kenntnisse der Problematik auf Grund der bisherigen Tätigkeit
- Zusammenarbeit mit motivierten MigrantInnen und BürgerInnen
- - Die Integration von Zuwanderern sehe ich als wichtige Aufgabe; sie ist mir zudem auch ein persönliches Anliegen.
- Besonders hat mich auch die Vielfältigkeit des Arbeitsbereiches Integration angesprochen.
- Ein weiterer Grund war die Möglichkeit zur praktischen Anwendung meiner Sprachkenntnisse.
- Die Möglichkeit, direkt zuhause in meinem Wohnort die Integrationsarbeit zu gestalten, motivierte mich zusätzlich.
- Die Stelle ist unbefristet und wird nach der Anschubfinanzierung des Landes von der Stadt übernommen; somit war die sich daraus ergebende Zukunftsperspektive eine weitere Motivation, hier tätig zu werden.
- - abwechslungsreich
- gute Aufstiegsmöglichkeiten als Berufsanfängerin
- - abwechslungsreiche Tätigkeit
- Stelle praktisch selbst gestaltbar
- gute Arbeitsatmosphäre, nette Kollegen
- Für mich sind diese Aufgaben eine Berufung
- Meine Studienarbeit und das Interesse an diesem Aufgabenfeld.
- habe immer im Integrationskontext gearbeitet, bin international affin, mein ethischer Ansatz eines friedlichen interkulturellen Zusammenlebens in unserem Land

1.23) Wenn Ja, bitte nennen Sie weitere Tätigkeiten, die Sie tatsächlich ausüben:

- - Einweisung von Flüchtlingen in städt. Unterkünfte
- Aufstellung von Mietverträgen über Wohnraum für Anschlussunterbringung; Wohnungsbesichtigungen und -übergaben
- Einrichtung von Unterkünften, falls erforderlich
- Abrechnung mit LRA

2. Veränderungen

2.3) Sonstige Bereiche:

- ebenfalls Flüchtlingsarbeit/Begleitung Ehrenamtlicher, jedoch für anderen Arbeitgeber

2.6) Bitte begründen Sie Ihre Antwort zur vorherigen Frage kurz:

- - miteinander einhergehende Aufgabenbereiche, derzeit enge Abstimmung bzw. viel Kommunikation notwendig, falls getrennte Sachgebiete
- Bei der Integrations- und Flüchtlingsarbeit in Personalunion schließt sich der Kreis
- Da es sehr viele Schnittstellen gibt, halte ich eine Trennung nicht unbedingt sinnvoll.
- Da momentan die Flüchtlingsarbeit überwiegt und die Gefahr sonst groß ist, dass die eigentliche Integrationsarbeit in den Hintergrund rückt.

- Flucht gehört 100% zum Integrationsthema
- Meine eigentliche Antwort: "Jein". Denn beide Bereiche überschneiden sich sowieso. Jedoch scheint mir die Integrationsarbeit zugunsten anderer Zuwanderer (ohne Fluchterfahrung) gerade sehr in den Hintergrund zu treten.
- mittelfristig ist Integrationsarbeit mehr als wichtig. beide Bereiche sollten verzahnt sein.

2.9) Welche weiteren organisatorischen oder strukturellen Veränderungen gab es?

- Die Stelle wurde erst im November 2015 eingerichtet.
- Vor meiner Arbeitsaufnahme: Zuordnung zum Kommunalen Sozialen Dienst und dessen Leitung, dabei Mitarbeit des Vorgängers im Jugendtreff an drei Tagen. Seit meiner Arbeitsaufnahme: 100% Integrationsarbeit, Zuordnung zu Fachbereich mit Fachbereichsleiter als direktem Vorgesetzten.
- Übernahme der Verantwortung für den Bereich Flüchtlinge durch den OB

2.12) Wenn Ja, welche?

- Ggf. in der Zukunft, falls z.B. die Zuwanderung sich extrem verringern würde. Ist aber reine Spekulation/"Zukunftsmusik"
- Vergrößerung des Stellenanteils einer Kollegin für den Bereich Flüchtlinge auf 50 %

2.13) Mit wievielen Stellen war Ihr Team vor 2015 besetzt? (Anzahl der vollen Stellenanteile)

- 0,5
- 0 (2 Nennungen)
- 1 (2 Nennungen)
- 25 %

2.14) Mit wie vielen Stellen ist Ihr Team jetzt besetzt? (Anzahl der vollen Stellenanteile)

- 0,5
0,5
0,5 (50%)
- 1,5
- 2 (meine Person + Bundesfreiwilliger mit Flüchtlingsbezug)
- Wir haben zusätzlich je zwei 50 %-Kräfte, die aus Fördermitteln bezahlt werden
- 1 (2 Nennungen)

2.16) Wenn Nein, in welchem Umfang benötigen Sie noch Personal? (Angabe in %)

- "Jein": Das kommt darauf an, wen man fragt. Mit zunehmendem Aufkommen von Anschlussunterbringungen für anerkannte Flüchtlinge fände ich einen zusätzliche(n) Flüchtlingsbeauftragte(n) sinnvoll; meine Anregungen hierzu werden jedoch nicht als dringlich genug eingestuft seitens des Dienstgebers...
- 30
- 50
- 50%

4. Persönliche Angaben

4.3) Wie lautet Ihr Name? (Freiwillige Angabe)

- Angelika Czajor
- Jürgen Schäfer

4.4) In welcher Kommune sind Sie beschäftigt? (Freiwillige Angabe)

- Stadt Ellwangen

■ Stadt Müllheim

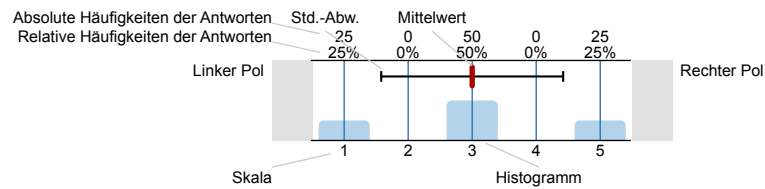
Saskia Hupertz

Mittelstädte ()
Erfasste Fragebögen = 25

Auswertungsteil der geschlossenen Fragen

Legende

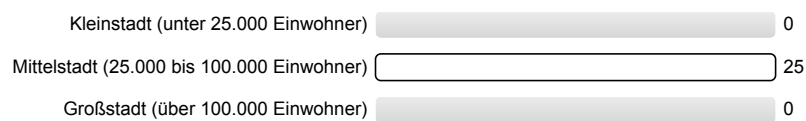
Fragetext



n=Anzahl
mw=Mittelwert
s=Std.-Abw.
E.=Enthaltung

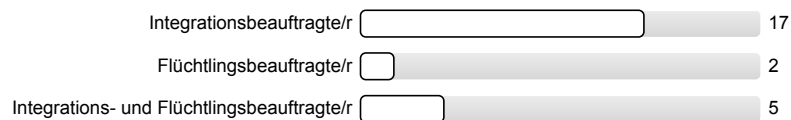
1. Allgemeines

1.1) Wie groß ist Ihre Kommune?



n=25

1.3) Wie ist Ihre genaue Stellenbezeichnung?



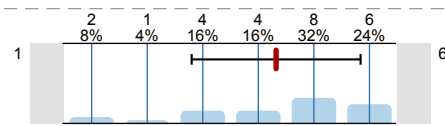
n=24

1.8) Gehen Sie noch anderen Arbeitsschwerpunkten nach?



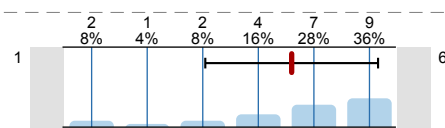
n=25

1.12) Vernetzung und Kooperation mit Migrantenorganisationen



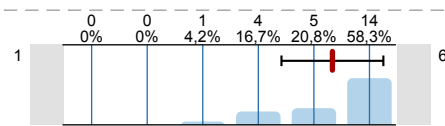
n=25
mw=4,3
s=1,5

1.13) Integration und Unterstützung von Initiativen für Geflüchteten



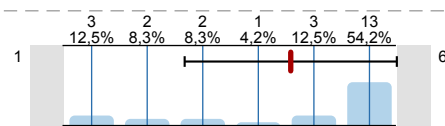
n=25
mw=4,6
s=1,6

1.14) Steuerung und Kooperation der kommunalen Integrationsarbeit



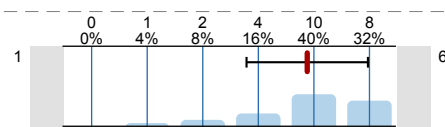
n=24
mw=5,3
s=0,9

1.15) Mitwirkung an der Arbeit eines Integrationsausschusses oder Integrationsrates



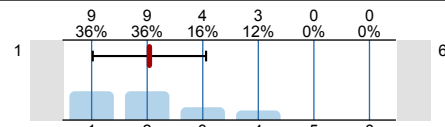
n=24
mw=4,6
s=1,9

1.16) Initiierung von Angeboten, die auf lokale Bedarfe reagieren



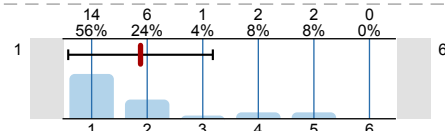
n=25
mw=4,9
s=1,1

1.17) Einzelfallberatung und Betreuung der Bürger mit Migrationshintergrund



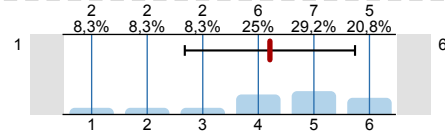
n=25
mw=2
s=1

1.18) Einzelfallberatung und Betreuung von Geflüchteten



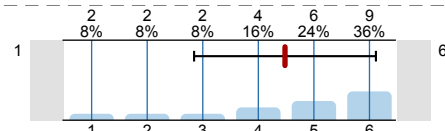
n=25
mw=1,9
s=1,3

1.19) Informationen bereitstellen für Bürger mit Migrationshintergrund über migrantenspezifische Angebote für Bildung, Weiterbildung, Deutsch- und Integrationskurse



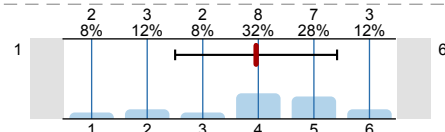
n=24
mw=4,2
s=1,5

1.20) Berichterstattung über den Stand der Integration und Erarbeitung von Stellungnahmen für kommunale Gremien



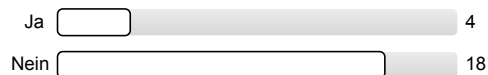
n=25
mw=4,5
s=1,6

1.21) Förderung der interkulturellen Öffnung der Gemeinde oder des Landkreises



n=25
mw=4
s=1,5

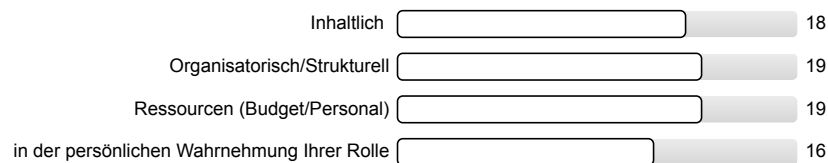
1.22) Sind Sie der Meinung, dass die gesetzlichen Aufgaben von den tatsächlichen Aufgaben abweichen?



n=22

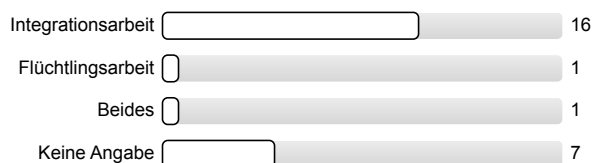
2. Veränderungen

2.1) Welche Veränderungen ergaben sich in Ihrer Tätigkeit durch die gestiegene Zuwanderung im Jahr 2015?



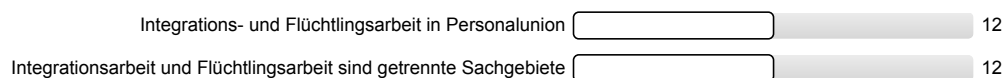
n=25

2.2) In welchem Bereich lag Ihre Tätigkeit vor dem Jahr 2015?



n=25

2.4) In vielen Kommunen ist die Flüchtlingsarbeit nun von der Integrationsarbeit getrennt. Wie gestaltet sich dies in Ihrer Kommune?



n=24

2.5) Halten Sie eine solche Trennung grundsätzlich für sinnvoll?

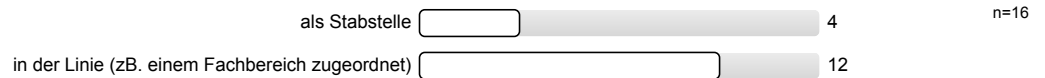


n=24

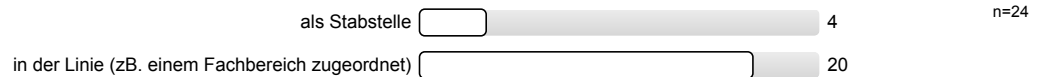
2.7) Hat sich die kommunale Aufgabe als Beauftragte/r für Integrations- und/oder Flüchtlingsarbeit im Organigramm verändert?



2.8) Wenn Ja, wo war Ihre Stelle vor dem Jahr 2015 angesiedelt?



2.10) Wo ist Ihre Stelle jetzt angesiedelt?



2.11) Sind weitere organisatorische oder strukturelle Veränderungen geplant?



2.15) Ist der Personalbedarf für die momentanen Aufgaben ausreichend?



2.17) Ist Ihr Budget (exklusive der Personalkosten) nach 2015 gestiegen?



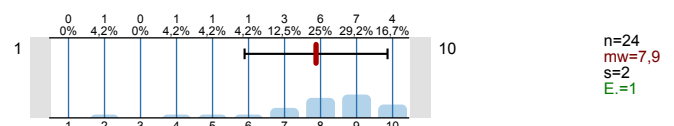
2.18) Worauf begründet sich das gestiegenen Budget hauptsächlich?



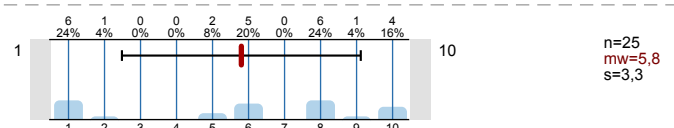
3. Die persönliche Einschätzung Ihrer Rolle und Ihres Umfeldes als Beauftragte/r für Integrations- und/oder Flüchtlingsarbeit:

Bitte bewerten Sie folgende Aussagen mit einer Skala von 1-10. Dabei bedeutet **1 = trifft überhaupt nicht zu, 10 = trifft voll zu**

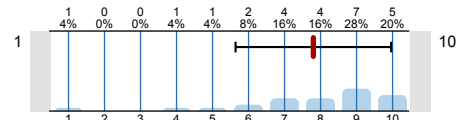
3.1) Ich bin zufrieden mit meiner Tätigkeit



3.2) Aufgrund meiner Tätigkeit muss ich zwischen verschiedenen Rollen wechseln (zB. bei einer Tätigkeit als Integrations - und Flüchtlingsbeauftragte/r)

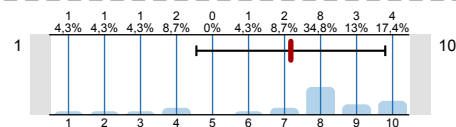


3.3) Ich kann meiner Rolle/meinen Rollen gerecht werden



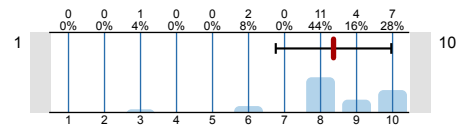
n=25
mw=7,8
s=2,2

3.4) Ich erhalte insgesamt viel Anerkennung für meine Arbeit



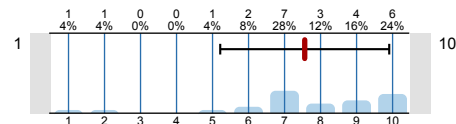
n=23
mw=7,2
s=2,6

3.5) Ich habe viele Spielräume um meine Ideen umzusetzen



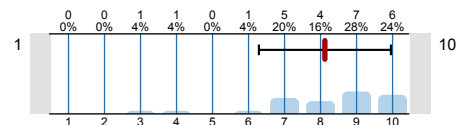
n=25
mw=8,4
s=1,6

3.6) Durch die erhöhte Zuwanderung von vor allem Geflüchteten rücken die Bedürfnisse der Migranten ohne Fluchtgeschichte in den Hintergrund



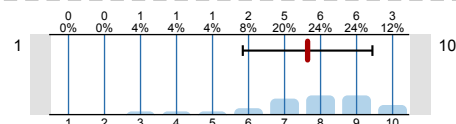
n=25
mw=7,6
s=2,3

3.7) Alle Beteiligten meiner Kommune leisten eine gute Integrationsarbeit



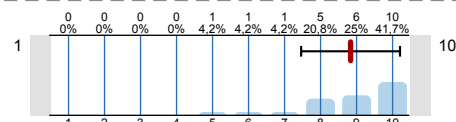
n=25
mw=8,1
s=1,8

3.8) Das Netzwerk mit verschiedenen Verwaltungsstellen, Vereinen und Organisationen ist in meiner Kommune gut ausgebaut



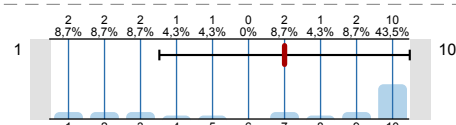
n=25
mw=7,6
s=1,8

3.9) Das Thema Integration hat in der Kommunalpolitik einen höheren Stellenwert erlangt



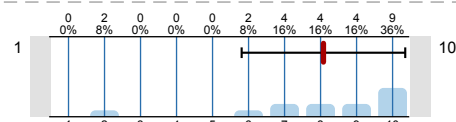
n=24
mw=8,8
s=1,4

3.10) Familie und Hobbies sind für mich in hohem Maß deutlich zu kurz gekommen



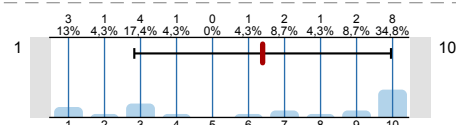
n=23
mw=7
s=3,5
E.=2

3.11) Gelernt habe ich das Gefühl, dass unterschiedliche Personengruppen ganz unterschiedliche Dinge von mir in meiner Funktion erwarten



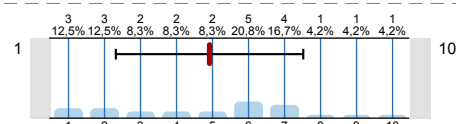
n=25
mw=8,1
s=2,3

3.12) Die Vereinbarkeit von Familie und Beruf gestaltet sich bei meiner Tätigkeit schwierig



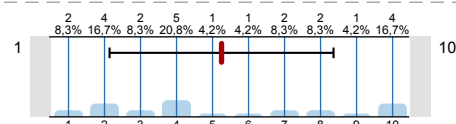
n=23
mw=6,4
s=3,6
E.=2

3.13) Meine Work-Life-Balance ist genau richtig



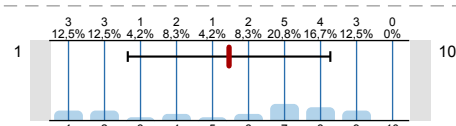
n=24
mw=4,9
s=2,6
E.=1

3.14) Immer häufiger vernachlässige ich meine eigenen sozialen Netzwerke aufgrund meines Berufes



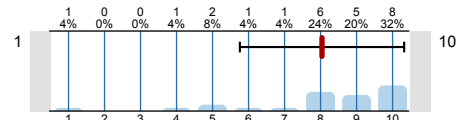
n=24
mw=5,3
s=3,1
E.=1

3.15) In dieser verantwortlichen Position kann ich schlecht zwischen Arbeit und Freizeit trennen



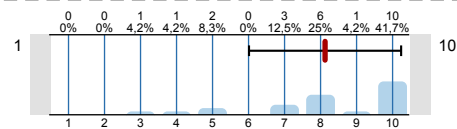
n=24
mw=5,5
s=2,8
E.=1

3.16) Die Möglichkeit einer Weiterbildung sehe ich für meine Rolle als sinnvoll



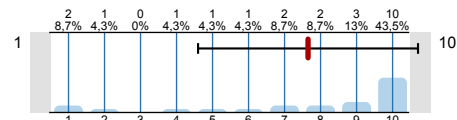
n=25
mw=8
s=2,3

3.17) Meine Freunde und Familie zeigen Verständnis für mein Engagement als Integrationsbeauftragte/r



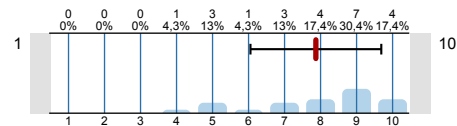
n=24
mw=8,1
s=2,1
E.=1

3.18) Durch die erhöhte Zuwanderung ist mein Arbeitspensum deutlich gestiegen



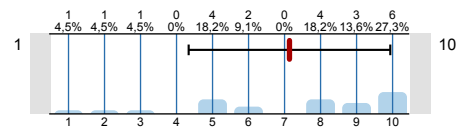
n=23
mw=7,7
s=3,1
E.=2

3.19) Meine Erwartungen an diese Tätigkeit wurden bestätigt



n=23
mw=7,9
s=1,8
E.=2

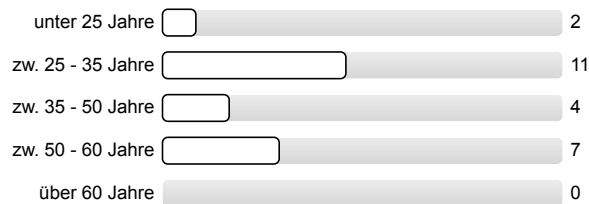
3.20) In welchen Situationen der Integration / Flächtingart wird ich mich gerne über bestehende Gesetze und Regelungen hinwegsetzen



n=22
mw=7,1
s=2,8
E.=3

4. Persönliche Angaben

4.1) In welchem Alter sind Sie?



n=24

4.2) Geschlecht:



n=25

Auswertungsteil der offenen Fragen

1. Allgemeines

^{1.2)} Wie hoch ist der Anteil an Menschen mit Migrationshintergrund in Ihrer Kommune? (Angabe in %)

- ☐ 11%
- ☐ 13,6
- ☐ 20%
- ☐ 27 % ; bei Kindern 18 Jahren 40 %
- ☐ Anteil der Ausländer liegt bei ca. 12 %.
- ☐ ca. 20 %
- ☐ ca. 25%

- ☐ unbekannt, Ausländeranteil 11,5%
- ☐ 11
- ☐ 15
- ☐ 29
- ☐ 30
- ☐ 30,14
- ☐ 32%
- ☐ 34%
- ☐ 35
- ☐ 36,5
- ☐ 38 %
- ☐ 40%
- ☐ 43% (2 Nennungen)
- ☐ 44%
- ☐ 45,7%

^{1.4)} Sonstige Stellenbezeichnung:

- ☐ Abteilungsleiter Bürgertreff, Bürgerschaftlichse Engagement und Integration
- ☐ Abteilungsleiterin Integration und Soziales
- ☐ Integrations- und Seniorenbeauftragter
- ☐ Kommunale Integrationsförderung
- ☐ Kontaktstelle für Integration, Flüchtlingsarbeit
- ☐ Koordinierungsstelle des Integrationskonzepts
- ☐ Mitarbeiterin für interkulturelles Miteinander
- ☐ Stabsstelle Chancengleichheit und Integration
- ☐ Stabsstelle Senioren Integration und Inklusion

^{1.5)} Seit wann gibt es diese Stelle in Ihrer Kommune? (Jahresangabe)

- 01.10.2015
- 09.2014
- 11/2014
- 1982
- 1986
- 1988, damals unter der Bezeichnung "Ausländersozialarbeiter"
- seit 1985
- 2000
- 2005
- 2006 (2 Nennungen)
- 2007
- 2008
- 2009
- 2010 (2 Nennungen)
- 2015 (4 Nennungen)
- 2016 (4 Nennungen)

^{1.6)} Seit wann üben Sie diese Tätigkeit aus? (Jahresangabe)

- 09.2014
- 2003
- 2006
- 2008 (2 Nennungen)
- 2009/2015/2015/2016 (insg. 260%)
- 2010 (2 Nennungen)
- 2012 (2 Nennungen)
- 2013 (2 Nennungen)
- 2014
- 2015 (7 Nennungen)
- 2016 (5 Nennungen)

^{1.7)} In welchem Umfang sind Sie aktuell für die Integrations- und/oder Flüchtlingsarbeit beschäftigt? (Angabe in %)

- 50
- 90
- 100 % (2 Nennungen)
- 100%
- 50
- 50% (4 Nennungen)
- 50% + x
- 50/50
- Ich habe eine 100% Anstellung und die Arbeitsschwerpunkte ändern sich immer wieder

- 100 (5 Nennungen)
- 100% (5 Nennungen)
- 100% seit 2015

- 260%

^{1.9)} Wenn Ja, welchen?

- Abteilungsleiteraufgaben, alles was mit Ehrenamt und Bürgerschaftlichem Engagement zu tun hat
- Beauftragte für Chancengleichheit
- Bildungsportal (Sprachkurse, Akademien)
- Kommunale Jugendarbeit
- Projektbegleitung im Rahmen des Förderprogramms "Soziale Stadt"
- Senioren
- Seniorenarbeit (2 Nennungen)
- Sozialamt, Sozialthemen
- Steuerung Mehrgenerationenhaus, Sozial- und Jugendhilfeplanung
- zusätzlich zur Tätigkeit als Integrationsbeauftragte bin ich derzeit auch in der Flüchtlingskoordination tätig.

^{1.10)} Welches Studium/ Welche Ausbildung haben Sie abgeschlossen?

- Ausbildung zum Rettungsassistent
- Dipl. Pädagogin, Master "Migration und Diversität"
- Dipl. Soz.Päd.
- Dipl. Sozialarbeiterin BA (Duale HS Stuttgart)
- Diplom Psychologe
- Diplom Pädagogik
- Diplom-Pädagogin; Magister
- Diplom-Religionspädagogin (FH), Diplom-Sozialpädagogin (FH), M.A. Bildungsmanagement
- Diplom-Sozialpädagoge (FH), Master im Sozial- und Gesundheitsmanagement (MBA)
- Diplom-Sozialpädagogik (BA)
- Diplomtheologe
- FH Kehl, Diplomverwaltungswirtin
- Linguistin M.A.
- Magister Französische Kulturwissenschaften und Interkulturelle Kommunikation
- Soziale Arbeit (2 Nennungen)
- Soziale Arbeit B.A.
- Soziale Arbeit mit Abschluss Bachelor of Arts
- Sozialpädagogin (Berufsakademie)
- Sozialwirtschaft/Sozialpädagogik/Europ. Verwaltungsmanagement/Philosophie
- Sozialwissenschaft (M.A.)
- Soziologie (2 Nennungen)
- Studium der Humangeographie, MSc.

1.11) Worin lag Ihre Motivation sich für diese Stelle zu bewerben? (Bitte nenne Sie mind. 2 Stichpunkte)

- - (unausgesprochene) Vorurteile gegenüber Asylbewerbern etwas entgegensetzen können
- Menschen helfen, die Hilfe in Deutschland benötigen
- Schlechte Lage Deutschlands durch die Massen an Asylbewerbern nutzen und gesellschaftliche Bedarfe dadurch füllen
- - Ich wollte in die Integrationsarbeit
- - Netzwerkarbeit
- Möglichkeiten Strukturen (z.B. Stadtverwaltung) über "interkulturelle" Öffnung zu verändern
- Partizipation und politische Mitbestimmung anregen
- konzeptionelle Arbeit mit Auseinandersetzung des aktuellen politischen Geschehen und wissenschaftlichen Erkenntnissen
- - Stelle der Integrationsbeauftragten neu, "Pionierarbeit"
- Praktika während des Studiums in diesem Bereich haben großen Spaß gemacht
- viele Gestaltungsmöglichkeiten
- Neutralität, bzw. nicht Blick auf nur eine Migrantengruppe
- 1) Vor der hauptamtlichen Tätigkeit war ich ein Jahr in der Flüchtlingsarbeit ehrenamtlich tätig und hatte daher einen weitreichenden Einblick in die Thematik
- 2) Möglichkeit des Aufbaus und der Mitgestaltung einer Struktur, um vor Ort etwas zu bewegen
- 3) Vielschichtige Arbeit und Beschäftigung mit verschiedenen Themenfeldern wie z.B. Arbeit, Recht und Verwaltung
- Arbeit mit Menschen mit Migrationshintergrund
- Herausforderung
- Erfahrungen und Erlebnisse in der Jugendarbeit mit Menschen mit Migrationshintergrund
- Neue berufliche Herausforderung
- Erfahrungen, Neigung
- Gestaltung des demographischen Wandels mit den beiden wichtigsten Zielgruppen
- Gestaltungsmöglichkeit
- Vielfalt der Themen und Personen
- Verknüpfung Integrationsarbeit und Seniorenarbeit
- Gestaltungsmöglichkeiten, Vernetzungsaufgabe, Interkulturelle Öffnung
- Großartige Herausforderung
- Gestaltungsfreiheit
- Ich hatte mich nicht auf diese Stelle beworben, sondern mir den Tätigkeitsschwerpunkt hausintern erkämpft. -> Notwendigkeit erkannt
- Integration ist Herzensangelegenheit
- Stelle bietet viel Gestaltungsspielraum
- Stelle entspricht meinen Qualifikationen (war Studienschwerpunkt)
- Rückkehr nach Deutschland (nach über 10 Jahren im Ausland, wo ich u.a. als DaF-Dozentin sowie als interkulturelle Trainerin freiberuflich tätig war), Wunsch nach Möglichkeit, u.a. kreative Projektarbeit leisten zu können und neue Angebote entwickeln bzw. bestehende Angebote ausbauen zu können; Arbeit als Querschnittsaufgabe; direkter Kontakt zur Bevölkerung (mit Migrationshintergrund), eigene Erfahrungen (aus dem Ausland) einbringen können.
- Viel ehrenamtliche Erfahrung vor dem Studium im Bereich Integration von Menschen mit fremden Wurzeln
- Vorerfahrung, Weltoffenheit, Gremienarbeit, Projektarbeit
- abwechslungsreich; Kontakt mit ganz unterschiedlichen Menschen; Möglichkeit, aktiv etwas für Teilhabe und Integration zu tun; Möglichkeit, bürgerschaftliche und politische Beteiligungsprozesse anzustoßen und zu begleiten.
- für Menschen arbeiten/vielfältiger Arbeitsbereich/konzeptionelle und planerische Aufgaben/Entscheidungsfreiheit für Themen und Projekte
- kommunale Entscheidungen mitgestalten
- Personalverantwortung
- praktischere Tätigkeit als Pfarramt
- Interesse an der Tätigkeit mit Flüchtlingen
- spannendes Arbeitsfeld im Querschnittsbereich vieler Themen
- Menschen durch gelingende Integration eine neue Zukunft bieten
- viele Jahre Berufserfahrung im Bereich der Arbeit mit Migrantinnen und Migranten,
- höher bewertete Stelle
- wollte die Arbeitszeit aufstocken, passte zum Bereich Chancengleichheit, konnte vorhandene Netzwerke nutzen, im Bereich

Frauenarbeit hatte ich schon mit Migrantinnen/Ausländerinnen gearbeitet.

1.23) Wenn Ja, bitte nennen Sie weitere Tätigkeiten, die Sie tatsächlich ausüben:

- - Grundlegende Vermittlung von Normen in Deutschland (z.B. Mülltrennung, Sauberkeit, Pünktlichkeit)
- - Ansprechpartner für Bürger/innen, die Ängste und Befürchtungen haben
- - Weitergabe von Informationen zu Spenden, Ehrenamt, Aufenthaltsstatus, Arbeitserlaubnis, Standorte der Unterbringung, Krankenkasse usw.
- - Schnittstelle zum Ehrenamt
- - Zusammenarbeit mit den zuständigen Stellen des Landratsamtes
- - Regelmäßige Rundgänge in der Anschlussunterbringung (Kein Einzelfallmanagement) - lediglich nach dem Rechten sehen und bei Problemen verweisen
- Bemerkung zu 1.22: Ich finde es schwierig diese Frage mit JA oder NEIN zu beantworten. Ich würde gerne schreiben TEILWEISE, aber die Auswahlmöglichkeit gibt es nicht.
- Ich verstehe die Frage 1.22 nicht.
- Vernetzung mit institutionellen Akteuren der Integrationsarbeit;
Schulung und Fortbildung für Menschen mit Migrationshintergrund und Initiativen;
Öffentlichkeitsarbeit, Presseartikel, Präsenz auf Veranstaltungen, Broschüren- und Flyergestaltung, Wegweiser für Neuzuwanderer (!!!);
- Vernetzung von Akteuren, die Integrationsarbeit und v.a. Angebote für Flüchtlinge leisten (z.B. freie Träger)
Öffentlichkeitsarbeit zum Thema Asyl und Flüchtlinge weniger zum Thema Integration
- u.a. Auf- und Ausbau Dolmetscher-Pool sowie dessen Betreuung und Vermittlung von Dolmetschern; Organisation und Durchführung von Begegnungsmöglichkeiten (u.a. Interkulturelles Familienfest, Interkulturelle Woche, Begegnungsfest: Christen und Muslime begegnen sich; Ausbau des interreligiösen Dialogs; Organisation von Vorträgen zum Thema Islam/Muslime/Werte in Deutschland, BW; Informations-VA für Eltern mit Migrationshintergrund (z.B. Elternvertreter, Schulsystem), Betreuung der Ehrenamtlichen der städtischen Integrationsangebote (u.a. Deutschlernangebote), Organisation von Schwimmkursen für (muslimische) Frauen und Geflüchtete, interkulturelle Öffnung der Sportvereine, Teilnahme an Runden Tischen und Arbeitskreisen über Stadt hinaus; Projektarbeit

2. Veränderungen

2.3) Sonstige Bereiche:

- Ehrenamt
- Frauen- und Gleichstellungsarbeit
- Seniorenarbeit (größerer Anteil als jetzt)
- Sozialamt, Sozialthemen
- Studium - kein direkter Bereich
- kommunales Bildungsmanagement, bürgerschaftliches Engagement

2.6) Bitte begründen Sie Ihre Antwort zur vorherigen Frage kurz:

- - besonderer Bedarf (in den ersten Monaten) für Flüchtlinge und ehrenamtlich in der Flüchtlingsarbeit Tätige erfordert große Ressourcen und Fachwissen
- Alle Integrationsmaßnahmen im sozialen Bereich außer der Soziale Dienst sind bei mir. Baumaßnahmen ausgenommen. Diese Aufteilung ist sinnvoll. Eine Trennung von Integrationsarbeit von Geflüchteten von anderer ist schwierig. Aus meiner Sicht v.a. langfristig nicht parallel durchführbar.
- Andere Zielgruppe, andere rechtliche Gegebenheiten
- Die Trennung in einen Flüchtlings- und einen Integrationsbeauftragten ist durch das hohe Arbeitsaufkommen erforderlich, um allen Zielgruppen eine schnelle und zielführende Integration zu ermöglichen. Die Flüchtlingsarbeit ist vor allem in den ersten Monaten nach der Ankunft der Menschen wichtig. Im Verlauf sollten sich die beiden Sachgebiete allerdings ergänzen, gemeinsam Integration für alle Gruppen ermöglichen und mehr und mehr zusammenrücken.
- Eine enge Vernetzung der beiden Aufgabengebiete ist unerlässlich um den Integrationsprozess erfolgreich zu gestalten. Da Integration eine Querschnittsaufgabe ist, müssen auch andere Fachbereiche und Abteilungen in den Prozess mit einbezogen werden und sich regelmäßig austauschen.
- Eine inhaltliche Trennung ist nicht unbedingt sinnvoll, aber es macht Sinn, die Arbeit von Integrations- und Flüchtlingsbeauftragten auf mehrere Schultern zu verteilen. Eine Person kann dem vielfältigen Aufgabenkatalog nicht gerecht werden ohne einzelne Bereiche oder Zielgruppen aus dem Blick zu verlieren.

- Flüchtlinge müssen langfristig integriert werden. Daher bedingen sich die Arbeitsfelder gegenseitig.
- Flüchtlinge sollen ja integriert werden, daher soll dies die Person machen, die sowieso schon mit den Flüchtlingen arbeitet.
- Flüchtlingsarbeit ist Integrationsarbeit mit und für eine spezielle Zielgruppen ; so wenig Sonderbehandlung wie möglich
- Flüchtlingsarbeit mündet letztendlich in der Integrationsarbeit. Günstig ist die Zusammenarbeit, damit sich verändernde Strukturen vorausschauend geplant werden können
- Flüchtlingsarbeit spezieller Teilbereich, der sehr zeitaufwendig ist und einen "Spezialisten" benötigt - kann eine Person nicht leisten.
- Geflüchtete Menschen sind eine Gruppe der zu integrierenden Menschen insgesamt. Das Prinzip bleibt das Gleiche. Strukturen müssen angepasst werden. Es geht Richtung Inklusion.
- Integration muss alle Migranten einschließen, egal aus welchem Grund sie in unserer Stadt gekommen sind. Bereits vorher wurden Flüchtlinge einbezogen (Deutschkurse, Interkulturelle Wochen, Begegnungsprojekte etc.)
- Integration sollte nicht für unterschiedliche Bevölkerungsgruppen getrennt betrachtet werden. Dies führt zu Parallelstrukturen bei Angeboten sowie in Haupt- und Ehrenamt. Es wird zwischen "guten und schlechten Migranten" und "guten und schlechte Flüchtlinge" unterschieden - dies widerspricht dem Gedanken der Integration und fördert Segregation
- Integrations- und Flüchtlingsarbeit sind im selben Amt zusammengefasst, es gibt Integrationsbeauftragten und Flüchtlingsbeauftragte; diese bilden eine Bürogemeinschaft
- Integrationsbeauftragte kümmern sich um Menschen mit Migrationshintergrund. Flüchtlingsbeauftragte kümmern sich um Flüchtlinge. Man muss sich aber der Frage stellen, wann sind Flüchtlinge Flüchtlinge und wann werden sie zu Menschen mit Migrationshintergrund. Die Aufgabenbereiche sind voneinander getrennt, aber der Sachverhalt betrifft sowohl die Integrations-, als auch die Flüchtlingsarbeit. Zudem muss der Soziale Dienst mit eingeschaltet werden, der für die Obdachlosen zuständig ist. Denn: Flüchtlinge sind zwar Flüchtlinge, in der Anschlussunterbringung aber zu behandeln wie Obdachlose. Insgesamt wollen wir ja davon wegkommen, dass Flüchtlinge, zumindest in der Anschlussunterbringung einen "Sonderstatus" haben. Wir wollen, dass sie wie deutsche Bürger behandelt werden, also müssen sie auch in die kommunalen Strukturen eingebunden werden.
- Meines Erachtens sollte die Integrationsarbeit alle Menschen mit Migrationshintergrund erreichen - unabhängig davon, wie lange sie bereits in Deutschland sind. Darüber hinaus stehen die strukturelle und konzeptionelle Entwicklung der kommunalen Integrationsarbeit im Zentrum der Aufgabe. Das Gebiet der Flüchtlingsbeauftragten beschäftigt sich in der Integrationsarbeit speziell mit einer Zielgruppe.
- Menge der Arbeit, inhaltlich unterschiedliche Schwerpunktsetzung ist möglich
- Trennung im Sinne von: Es gibt eine Integrationsbeauftragte bzw. einen -beauftragten sowie eine Person, die sich um die Koordination und Betreuung des Ehrenamts kümmert. Integrationsbeauftragte arbeiten konzeptionell, entwickeln Angebote und Projekte; Ehrenamtskoordinatoren sind als Ansprechpartner für die Ehrenamtlichen da, unterstützen sie und organisieren u.a. Qualifizierungsmaßnahmen; Überschneidungspunkte gibt es, daher in einer Abteilung/im gleichen Amt tätig, aber mit klar getrennten Aufgabenbereichen.
- Trennung ist nur dann sinnvoll, wenn eine enge Verzahnung und Kooperation beider Sachgebiete erfolgt.
- Z. Zt. kommt die Integrationsarbeit zu kurz, alles dreht sich um die Flüchtlingsarbeit, Ehrenamtliche und Anschlussunterbringung. Aber man kann auch Anregungen zur besseren Integration von Flüchtlingen einbringen und damit die Integration fördern.
- Zu große Aufgabenfülle in beiden Bereichen
- Zwei so große Sachgebiete brauchen intensive Arbeit und getrennte Aufmerksamkeit
- an sich gehören die Themen Flucht und Migration sehr eng zusammen, allein aber aufgrund der Menge an Aufgaben macht es Sinn es als getrennte Sachgebiete zu gestalten. Trotzdem muss zwischen den Sachgebieten eine sehr enge Zusammenarbeit stattfinden. Das Sachgebiet Flüchtlingsarbeit unterscheidet sich deshalb, da es in einem 1. Schritt um Unterbringung und Versorgung und erst in einem 2. Schritt um das Thema Integration und Partizipation geht. Außerdem gestaltet sich auch Integrationsarbeit anders wenn es sich um einen Aufenthalt in Deutschland auf begrenzte Zeit handelt. Zudem häufig: unsicherer Aufenthaltsstatus und weniger Planungssicherheit für die Zukunft.

2.9) Welche weiteren organisatorischen oder strukturellen Veränderungen gab es?

- Aktuell: Flüchtlingsbeauftragtenstelle erst bewilligt bekommen (Zwischenrunde); noch keine Umstrukturierungen
- Anfang 2015 bestand das Integrationsbüro aus einer Person (50%), die im Amt für Bildung, Jugend, Familie und Senioren angesiedelt war. Durch die Wichtigkeit des Themas wurde diese Person aufgestockt (100%), sie wurde im Hauptamt angesiedelt (Näher am Oberbürgermeister der Stadt) und eine weitere Person mit pädagogischem Schwerpunkt (100%) und eine mit Verwaltungsschwerpunkt (30%) wurden zusätzlich eingestellt.
- Aufgaben, die im Jahr 2015 bearbeitet werden sollten wurden aufgrund der Situation zurückgestellt. (z.B. Fortschreibung Integrationskonzept)
- Bisher im Amt für Familie, Schulen und Vereine; ab Herbst wird es ein neues Amt für Migration, Integration und Soziales geben.
- Die Sachgebiete Integrationsarbeit und Flüchtlingsarbeit rücken 2016 zusammen.
- Die Stelle der Integrationsbeauftragten wurde erst 2015 geschaffen

- Einrichtung eines runden Tisches Integration, einer internen Steuerungsgruppe (Fachgruppe Zuwanderung), vielfältige Ämter übergreifende Vernetzungen
- Es gab über die VwV zu eine Erhöhung der Arbeitszeit meiner Stelle (Anteil Integration vormals 9,5Std jetzt 20,5Std) + eine zusätzliche Stelle mit 75%
- Es gibt eine weitere Stabstelle: Flüchtlingsbeauftragter. Beide Stellen sind beim 1. Bürgermeister angesiedelt. Davor war die Integrationsbeauftragte die Stabstelle des Oberbürgermeisters.
- Intensivere Zusammenarbeit und Vernetzung innerhalb der Verwaltung durch AG s
- Neue Gremien unter meiner Moderation: Runder Tisch für ehrenamtliche Arbeit mit Flüchtlingen in der Stadt. Neue Stellen wurden geschaffen, Vernetzung ausweiten, Kooperationen noch wichtiger, Unterstützung Ehrenamt auch auf städtischer Ebene notwendig.
- Schaffung der Stelle
- Umverteilung der Arbeitsschwerpunkte
- Vorübergehend gab es im Büro für Integration eine Stelle für Flüchtlingsarbeit, bevor ein eigenes Team gegründet wurde. Strukturell ging damit einher, dass eine Abteilung mit zwei Büros gegründet wurde - Team Flüchtlingsarbeit und Büro für Integration
- Zuordnung zum Hauptamt
- es wurde die Stelle der Flüchtlingsbeauftragten mit 50% geschaffen.
- im Oktober 2015 wurde die Stelle einer Flüchtlingsbeauftragten (100 %) bei der Stadt Ravensburg geschaffen und besetzt

2.12) Wenn Ja, welche?

- Das ist noch unklar, wird sich jedoch noch im Laufe von 2016 entscheiden
- Einstellung eines Flüchtlingsbeauftragten zusätzlich zur Integrationsbeauftragten und dieser zu- bzw. untergeordnet.
- Personalerweiterung
- Schaffung von zwei BFD-Stellen.
- Trennung Integrations- und Flüchtlingsbereich, Flüchtlingsbeauftragte wird Integrationsbeauftragter in Abteilung untergeordnet
- Wie oben beschrieben; neues Amt ab Herbst
- evtl. eigene Stabstelle
- im August 2016 soll eine weitere Stelle (100 %) bei der Stadt Ravensburg geschaffen und besetzt werden
- positive Erfahrungen im Bereich Flüchtlinge soll auf alle Zuwanderer übertragen werden (Gmünder Weg für alle), Einrichtung einer Willkommensbehörde
- weitere 50% Flüchtlingsbeauftragte ab 12.9.2016

2.13) Mit wievielen Stellen war Ihr Team vor 2015 besetzt? (Anzahl der vollen Stellenanteile)

- 0,5
- 0,5 Stelle und Verwaltungskraft (Vorzimmer)
- 0,9 (mit 0,4 Stellen für die AU)
- 1 Stelle, 50%
- 1,1
- 1,5
- 100 % IB und 50 % Assistenz
- 100%
- 2,5
- 2014 Integrationsbeauftragte mit 100 %
ab Sep 2016 jetzt Integrationsbeauftragte 100 % + Flüchtlingsbeauftragte 100 %
- 4,35
- Integration 23%

■ Meine Abteilung: 250% inkl. meiner Stelle

■ 0

■ 1 (6 Nennungen)

■ 2 (2 Nennungen)

■ 50

■ 100

2.14) Mit wie vielen Stellen ist Ihr Team jetzt besetzt? (Anzahl der vollen Stellenanteile)

■ 1,6

■ 1,9

■ 2 + Assistenz 50 %

■ 2 x 0,5 Stellen und Vorzimmer

■ 2,0

■ 2,5

■ 260%

■ 3 Stellen, 150%, davon insgesamt 100% Flüchtlingsbeauftragte ab 12.09.2016

■ 3,5 incl BFD

■ 320%

■ 5,35

■ 50% +75% Stelle

■ 50% Integrationsbeauftragte, 100% Flüchtlingsbeauftragter

■ Integrationsbeauftragte 100%
Flüchtlingsbeauftragte 20%

■ Meine Abteilung: 450%

■ Vorher 0,5 Stelle als Kontaktstelle für Integration beim Amt für soziale Dienste, jetzt Sachgebiet mit insgesamt 3,8 Stellen

■ 1 (2 Nennungen)

■ 2 (4 Nennungen)

■ 3 (2 Nennungen)

■ 230

2.16) Wenn Nein, in welchem Umfang benötigen Sie noch Personal? (Angabe in %)

■ 0,5

■ 100% (4 Nennungen)

■ 100% (Flüchtlingsbeauftragtenstelle)

■ 50 % Assistenz

■ 50%

■ Flüchtlingsbeauftragte wird ab Sep mit 100% arbeiten

■ künftig 100% für AU

■ mindestens 0,5

■ weitere 50% für die Integrationsbeauftragte wären sinnvoll

■ 50

- 100 (2 Nennungen)

4. **Persönliche Angaben**

4.3) Wie lautet Ihr Name? (Freiwillige Angabe)

- 4 Personen
- Anne Kathrin Müller
- Christiane Robel
- Cornelia Gampper
- Elke Cybulla
- Hermann Gaugele
- Johannes Kasper
- Julia Bruns
- Martin Diez
- Petra Demmer Gerne! :-)
- Sven Singler
- Ute Ortolf

4.4) In welcher Kommune sind Sie beschäftigt? (Freiwillige Angabe)

- Blaustein, Dornstadt, Beimerstetten, Westerstetten
- Konstanz
- Leinfelden-Echterdingen
- Ludwigsburg
- Neckarsulm
- Stadt Lahr
- Stadt Nürtingen
- Stadt Villingen-Schwenningen
- Stadt Waiblingen
- Stadtverwaltung Ravensburg
- Stadtverwaltung Schwäbisch Gmünd
- Tuttlingen

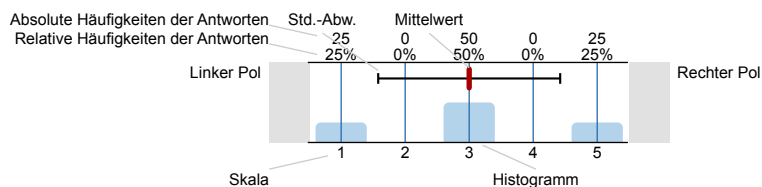
Saskia Hupertz

Großstädte ()
Erfasste Fragebögen = 5

Auswertungsteil der geschlossenen Fragen

Legende

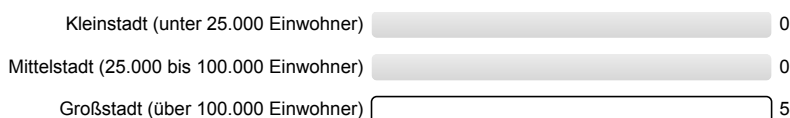
Fragetext



n=Anzahl
mw=Mittelwert
s=Std.-Abw.
E.=Enthaltung

1. Allgemeines

1.1) Wie groß ist Ihre Kommune?



n=5

1.3) Wie ist Ihre genaue Stellenbezeichnung?



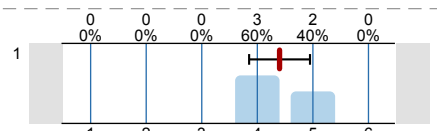
n=4

1.8) Gehen Sie noch anderen Arbeitsschwerpunkten nach?



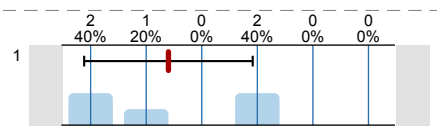
n=5

1.12) Vernetzung und Kooperation mit Migrantenorganisationen



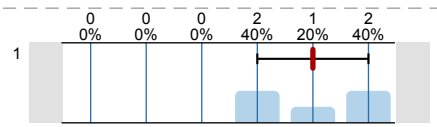
n=5
mw=4,4
s=0,5

1.13) Integration und Unterstützung von Initiativen für Geflüchteten



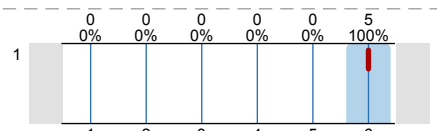
n=5
mw=2,4
s=1,5

1.14) Steuerung und Kooperation der kommunalen Integrationsarbeit



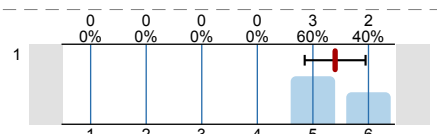
n=5
mw=5
s=1

1.15) Mitwirkung an der Arbeit eines Integrationsausschusses oder Integrationsrates



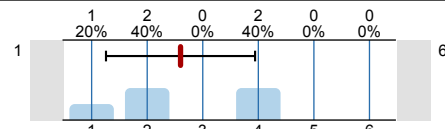
n=5
mw=6
s=0

1.16) Initiierung von Angeboten, die auf lokale Bedarfe reagieren



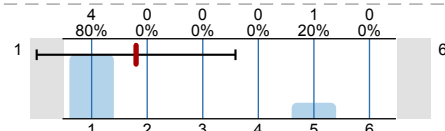
n=5
mw=5,4
s=0,5

1.17) Einzelfallberatung und Betreuung der Bürger mit Migrationshintergrund



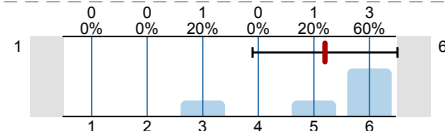
n=5
mw=2,6
s=1,3

1.18) Einzelfallberatung und Betreuung von Geflüchteten



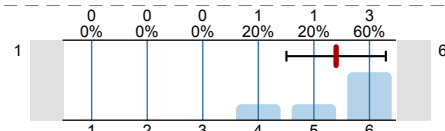
n=5
mw=1,8
s=1,8

1.19) Informationen bereitstellen für Bürger mit Migrationshintergrund über migrantenspezifische Angebote für Bildung, Weiterbildung, Deutsch- und Integrationskurse



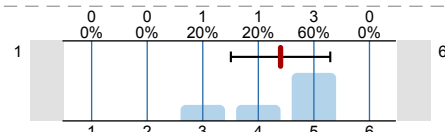
n=5
mw=5,2
s=1,3

1.20) Berichterstattung über den Stand der Integration und Erarbeitung von Stellungnahmen für kommunale Gremien



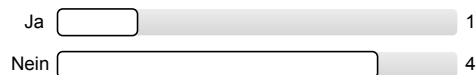
n=5
mw=5,4
s=0,9

1.21) Förderung der interkulturellen Öffnung der Gemeinde oder des Landkreises



n=5
mw=4,4
s=0,9

1.22) Sind Sie der Meinung, dass die gesetzlichen Aufgaben von den tatsächlichen Aufgaben abweichen?



n=5

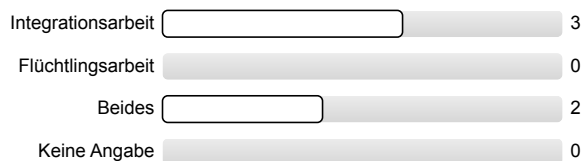
2. Veränderungen

2.1) Welche Veränderungen ergaben sich in Ihrer Tätigkeit durch die gestiegene Zuwanderung im Jahr 2015?



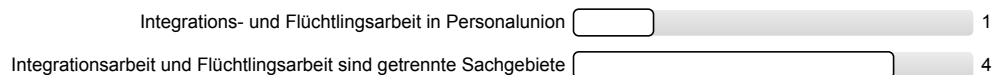
n=5

2.2) In welchem Bereich lag Ihre Tätigkeit vor dem Jahr 2015?



n=5

2.4) In vielen Kommunen ist die Flüchtlingsarbeit nun von der Integrationsarbeit getrennt. Wie gestaltet sich dies in Ihrer Kommune?



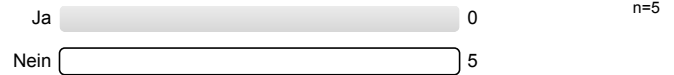
n=5

2.5) Halten Sie eine solche Trennung grundsätzlich für sinnvoll?

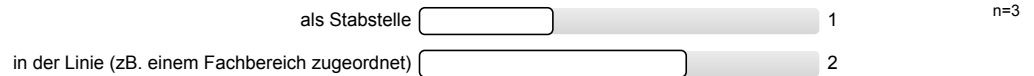


n=5

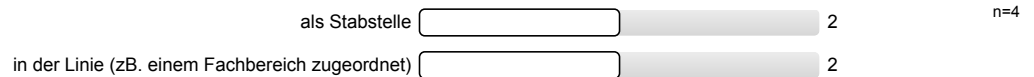
2.7) Hat sich die kommunale Aufgabe als Beauftragte/r für Integrations- und/oder Flüchtlingsarbeit im Organigramm verändert?



2.8) Wenn Ja, wo war Ihre Stelle vor dem Jahr 2015 angesiedelt?



2.10) Wo ist Ihre Stelle jetzt angesiedelt?



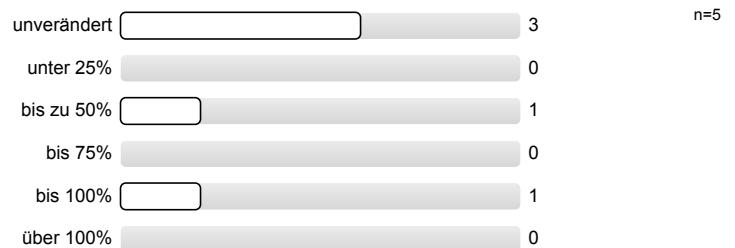
2.11) Sind weitere organisatorische oder strukturelle Veränderungen geplant?



2.15) Ist der Personalbedarf für die momentanen Aufgaben ausreichend?



2.17) Ist Ihr Budget (exklusive der Personalkosten) nach 2015 gestiegen?



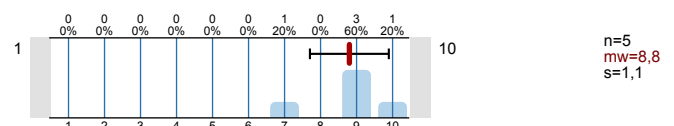
2.18) Worauf begründet sich das gestiegenen Budget hauptsächlich?



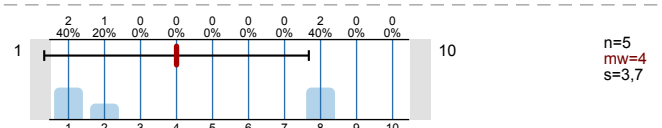
3. Die persönliche Einschätzung Ihrer Rolle und Ihres Umfeldes als Beauftragte/r für Integrations- und/oder Flüchtlingsarbeit:

Bitte bewerten Sie folgende Aussagen mit einer Skala von 1-10. Dabei bedeutet **1 = trifft überhaupt nicht zu. 10 = trifft voll zu**

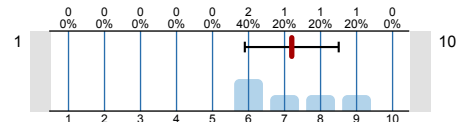
3.1) Ich bin zufrieden mit meiner Tätigkeit



3.2) Aufgrund meiner Tätigkeit muss ich zwischen verschiedenen Rollen wechseln (zB. bei einer Tätigkeit als Integrations - und Flüchtlingsbeauftragte/r)

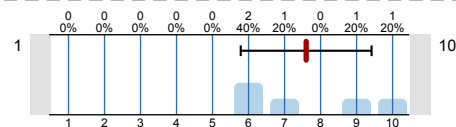


3.3) Ich kann meiner Rolle/meinen Rollen gerecht werden



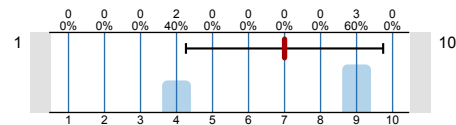
n=5
mw=7,2
s=1,3

3.4) Ich erhalte insgesamt viel Anerkennung für meine Arbeit



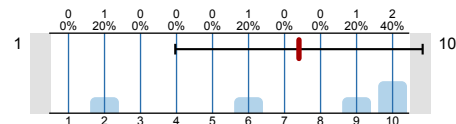
n=5
mw=7,6
s=1,8

3.5) Ich habe viele Spielräume um meine Ideen umzusetzen



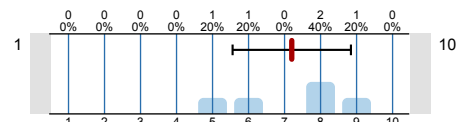
n=5
mw=7
s=2,7

3.6) Durch die erhöhte Zuwanderung von vor allem Geflüchteten rücken die Bedürfnisse der Migranten ohne Fluchtgeschichte in den Hintergrund



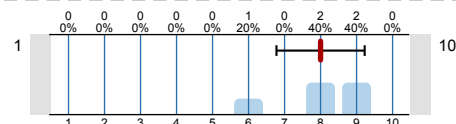
n=5
mw=7,4
s=3,4

3.7) Alle Beteiligten meiner Kommune leisten eine gute Integrationsarbeit



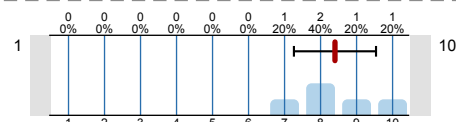
n=5
mw=7,2
s=1,6

3.8) Das Netzwerk mit verschiedenen Verwaltungsstellen, Vereinen und Organisationen ist in meiner Kommune gut ausgebaut



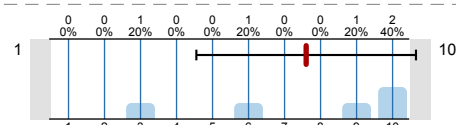
n=5
mw=8
s=1,2

3.9) Das Thema Integration hat in der Kommunalpolitik einen höheren Stellenwert erlangt



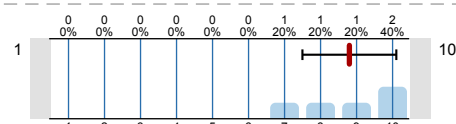
n=5
mw=8,4
s=1,1

3.10) Familie und Hobbies sind für mich in hohem Maß deutlich zu kurz gekommen



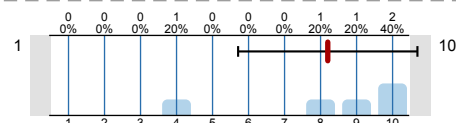
n=5
mw=7,6
s=3

3.11) Gelernt habe ich das Gefühl, dass unterschiedliche Personengruppen ganz unterschiedliche Dinge von mir in meiner Funktion erwarten



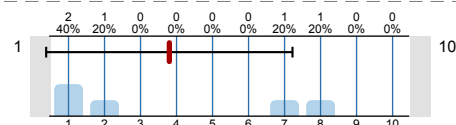
n=5
mw=8,8
s=1,3

3.12) Die Vereinbarkeit von Familie und Beruf gestaltet sich bei meiner Tätigkeit schwierig



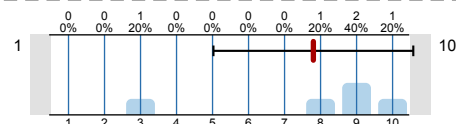
n=5
mw=8,2
s=2,5

3.13) Meine Work-Life-Balance ist genau richtig



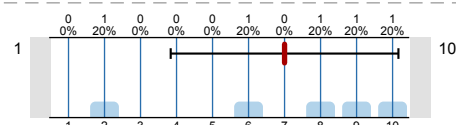
n=5
mw=3,8
s=3,4

3.14) Immer häufiger vernachlässige ich meine eigenen sozialen Netzwerke aufgrund meines Berufes



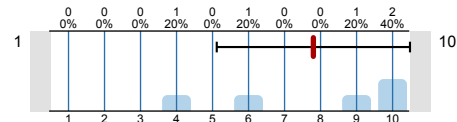
n=5
mw=7,8
s=2,8

3.15) In dieser verantwortlichen Position kann ich schlecht zwischen Arbeit und Freizeit trennen



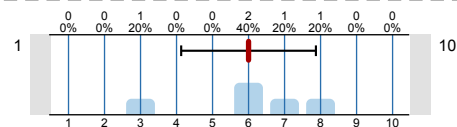
n=5
mw=7
s=3,2

3.16) Die Möglichkeit einer Weiterbildung sehe ich für meine Rolle als sinnvoll



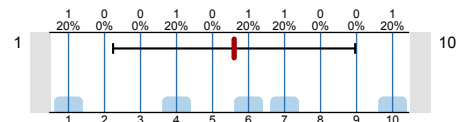
n=5
mw=7,8
s=2,7

3.17) Meine Freunde und Familie zeigen Verständnis für mein Engagement als Integrationsbeauftragte/r



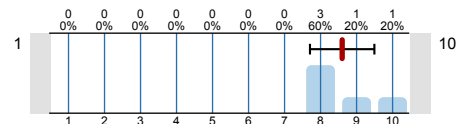
n=5
mw=6
s=1,9

3.18) Durch die erhöhte Zuwanderung ist mein Arbeitspensum deutlich gestiegen



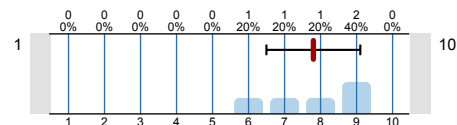
n=5
mw=5,6
s=3,4

3.19) Meine Erwartungen an diese Tätigkeit wurden bestätigt



n=5
mw=8,6
s=0,9

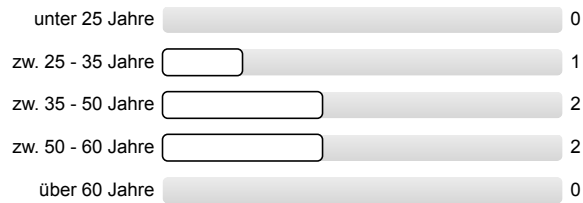
3.20) In manchen Situationen der Integration / Flüchtlingsarbeit würde ich mich gerne über bestehende Gesetze und Regelungen hinwegsetzen



n=5
mw=7,5
s=1,3

4. Persönliche Angaben

4.1) In welchem Alter sind Sie?



n=5

4.2) Geschlecht:



n=5

Auswertungsteil der offenen Fragen

1. Allgemeines

1.2) Wie hoch ist der Anteil an Menschen mit Migrationshintergrund in Ihrer Kommune? (Angabe in %)

- ☐ 27%
- ☐ 43%
- ☐ 43
- ☐ 49%
- ☐ 50%

1.4) Sonstige Stellenbezeichnung:

- ☐ Beauftragter für Integration und Migration
- ☐ Leiter der Abteilung Integrationspolitik

1.5) Seit wann gibt es diese Stelle in Ihrer Kommune? (Jahresangabe)

- ☐ Seit Anfang der 1980er Jahre als Ausländerbeauftragter, seit 2001 als Integrationsbeauftragter
- ☐ 1973
- ☐ 2003
- ☐ 2007 (2 Nennungen)

1.6) Seit wann üben Sie diese Tätigkeit aus? (Jahresangabe)

- ☐ 2001
- ☐ 2005
- ☐ 2007
- ☐ 2013
- ☐ 2015

1.7) In welchem Umfang sind Sie aktuell für die Integrations- und/oder Flüchtlingsarbeit beschäftigt? (Angabe in %)

- ☐ 100% Integrationsarbeit
- ☐ 100
- ☐ 100% (3 Nennungen)

1.9) Wenn Ja, welchen?

- ☐ Geschäftsstelle des Internationalen Beirats

1.10) Welches Studium/ Welche Ausbildung haben Sie abgeschlossen?

- ☐ B.A. Anglistik/Amerikanistik und Politikwissenschaft, M.A. International Studies
- ☐ Beamtin des gehobenen Dienstes
- ☐ Diplom-Psychologe
- ☐ M.A. Sozial- und Verhaltenswissenschaften
- ☐ Sozialwissenschaften

1.11) Worin lag Ihre Motivation sich für diese Stelle zu bewerben? (Bitte nenne Sie mind. 2 Stichpunkte)

- - Freiraum zu Gestalten im Bereich Integration
- - Strategien und Konzepte entwickeln
- - Projektarbeit (Fachveranstaltungen für verschiedene Zielgruppen)
- - konzeptionelle Arbeit (z.B. im Bereich Diversitätsmanagement, Charta der Vielfalt)
- - Netzwerkarbeit (z.B. mit Migrantenvereinen)
- - Schwerpunktthema im Studium
- - Kreative Arbeit
- Berufserfahrung davor in der interkulturellen Beratungsarbeit, Neuausrichtung der gesamtstädtischen Integrationspolitik 2001 durch den OB
- Interesse am Thema
- Wunsch nach aktiver Mitwirkung im Bereich Integration
- Einbringung der aufgrund eigener Zuwanderungserfahrung identifizierter Erkenntnisse

1.23) Wenn Ja, bitte nennen Sie weitere Tätigkeiten, die Sie tatsächlich ausüben:

- Die gesetzlichen Aufgaben finden sich nur teilweise und in unterschiedlicher Ausprägung in der Arbeit der Integrationsbeauftragten wieder. Der Arbeitsalltag ist stark von operativen Aufgaben geprägt - die notwendige strategische Steuerung gerät in den Hintergrund und ihre Umsetzung sehr stark von der politischen Ausrichtung innerhalb der Kommune abhängig.
- Thema Zusammenleben in Vielfalt bildet weiteren Arbeitsschwerpunkt

2. Veränderungen

2.6) Bitte begründen Sie Ihre Antwort zur vorherigen Frage kurz:

- Die Integrationsbeauftragten haben die Kompetenzen, den Sachverstand im Bereich Integration. Dieses ist im Bereich Flüchtlinge identisch. Es sollten keine Doppelstrukturen aufgebaut werden.
- Es kommt auf die Größe der Stadt an. Wenn schon viel im Integrationsbereich läuft, kann die Integrationsbeauftragte nicht auch noch Aufgaben wie Ehrenamtskoordination etc. im Flüchtlingsbereich übernehmen. In der Hinsicht ist es sinnvoll, wenn eine weitere Stelle geschaffen wird. Diese könnte aber genauso gut der Integrationsbeauftragten untergeordnet sein. Es ist meiner Meinung eher verwirrend eine Flüchtlingsbeauftragte einzustellen, wenn es bereits eine Integrationsbeauftragte gibt. D.h. weitere Stellen sind sinnvoll, aber eben in enger Zusammenarbeit mit dem Integrationsbereich.
- Flüchtlinge sind Zuwanderer und müssen genauso integriert werden wie alle andere Zuwanderer auch.
- Keine Doppelstrukturen. Regelangebote für alle Neuzugewanderten, gleich welchen Migrationsmotiven.
- Ordnungspolitische Aufgaben (Ausländerbehörde), Pflichtaufgabe der Unterbringung von Flüchtlingen (Sozialamt) und integrationspolitische Programme (Koordination Ehrenamt, Zugang zu Deutschewerb, Bildung, Ausbildung und Arbeit etc.) müssen miteinander verzahnt werden. Viele Schnittmengen Flüchtlinge-andere Zuwanderergruppen.

2.9) Welche weiteren organisatorischen oder strukturellen Veränderungen gab es?

- Fachbereich, in dem Integration angesiedelt ist, wurde um das Thema "Vielfalt" erweitert (zusätzliche Beauftragte)
- Ich bin in einer Stadt mit LEA-Standort. Insofern ergibt sich keine Verantwortlichkeit für den Bereich Flüchtlinge. Faktisch ergeben sich dennoch zahlreiche Aufgaben in diesem Bereich. In der Organisation ist dies aber nicht widerspiegelt.

2.12) Wenn Ja, welche?

- Es wird eine Koordinierungsstelle Integration/Migration als Stabstelle eingerichtet
- Organisationsstruktur "Vielfalt"
- Stabstelle wechselt ab August 2016 vom OB-Bereich in das neu geschaffene Referat für Soziales und Integration.

2.13) Mit wievielen Stellen war Ihr Team vor 2015 besetzt? (Anzahl der vollen Stellenanteile)

- 3,5
- 3
- 6
- 7,5

☐ 8,7

2.14) Mit wie vielen Stellen ist Ihr Team jetzt besetzt? (Anzahl der vollen Stellenanteile)

☐ 4

☐ 6

☐ 7,5

☐ 7,5 (inkl. Projektstellen und Praxissemester)

☐ 8,7

2.16) Wenn Nein, in welchem Umfang benötigen Sie noch Personal? (Angabe in %)

☐ 1

☐ 200% (2 Stellen)

☐ 50%

4. Persönliche Angaben

4.3) Wie lautet Ihr Name? (Freiwillige Angabe)

☐ Claus Preißler

☐ Meri Uhlig

☐ Pavkovic

4.4) In welcher Kommune sind Sie beschäftigt? (Freiwillige Angabe)

☐ Karlsruhe

☐ Pforzheim

☐ Stadt Mannheim

☐ Stuttgart

Analysetabelle 2 – Online Umfrage

Frage: Worin lag Ihre Motivation sich für diese Stelle zu bewerben?

Rücklauf der Antworten: 36

Nr.	Antwort	Zusammenfassung nach dem Verfahren des „Offenen Codieren“
1	<ul style="list-style-type: none"> -Vorurteile gegenüber Asylbewerbern vermindern -Menschen helfen, die Hilfe in Deutschland benötigen -Schlechte Lage Deutschlands durch die Massen an Asylbewerbern nutzen und gesellschaftliche Bedarfe dadurch füllen 	<ul style="list-style-type: none"> Vorurteilsfreiheit schaffen Hilfen stellen Zuwanderung nutzen
2	<ul style="list-style-type: none"> -Anfrage innerhalb der Verwaltung -fundierte Kenntnisse der Problematik aufgrund der bisherigen Tätigkeit -Zusammenarbeit mit motivierten MigrantInnen und BürgerInnen 	<ul style="list-style-type: none"> Erfahrung Zusammenarbeit mit motivierten Gruppen
3	<ul style="list-style-type: none"> -Integration von Zuwanderern ist eine wichtige Aufgabe und persönliches Anliegen -Vielfältigkeit des Arbeitsbereiches hat angesprochen -Anwendung der Sprachkenntnisse -Integrationsarbeit am Wohnort gestalten -Zukunftsperspektiven gut 	<ul style="list-style-type: none"> Persönliches Anliegen Abwechslung Anwendung Sprachkenntnisse Zukunftsperspektiven
4	<ul style="list-style-type: none"> -Freiraum zu Gestalten -Strategien und Konzepte entwickeln 	<ul style="list-style-type: none"> Gestaltungsfreiraum Strategisches und konzeptionelles Arbeiten
5	<ul style="list-style-type: none"> -Integrationsarbeit war Ziel 	<ul style="list-style-type: none"> Persönliches Anliegen
6	<ul style="list-style-type: none"> -Netzwerkarbeit -Möglichkeit Strukturen über interkulturelle Öffnung zu verändern -Partizipation und politische Mitbestimmung anregen -konzeptionelle Arbeit 	<ul style="list-style-type: none"> Netzwerkarbeit Interkulturelle Öffnung weiterentwickeln Partizipation anregen Konzeptionelle Arbeit
7	<ul style="list-style-type: none"> -Projektarbeit (Fachveranstaltungen für verschiedene Zielgruppen) -konzeptionelles Arbeiten -Netzwerkarbeit 	<ul style="list-style-type: none"> Projektarbeit Konzeptionelles Arbeiten Netzwerkarbeit
8	<ul style="list-style-type: none"> -Schwerpunktthema im Studium -Kreative Arbeit 	<ul style="list-style-type: none"> Thema im Studium

Analysetabelle 2 – Online Umfrage

Frage: Worin lag Ihre Motivation sich für diese Stelle zu bewerben?

Rücklauf der Antworten: 36

		Kreativität
9	-Stelle der Integrationsbeauftragten neu, „Pionierarbeit“ -tolle Praktika Erfahrungen während des Studiums -viele Gestaltungsmöglichkeiten -Neutralität bzw. nicht nur Blick auf eine Migrantengruppe	Neuer Anreiz Erfahrungen im Praktikum Gestaltungsfreiraum Neutralität bzgl. Zielgruppen
10	-abwechslungsreich -gute Aufstiegsmöglichkeiten als Berufsanfängerin	Vielseitigkeit Aufstiegschancen als Berufseinsteiger
11	- abwechslungsreiche Tätigkeit -Stelle selbst gestaltbar -gute Arbeitsatmosphäre -nette Kollegen	Abwechslung Gestaltungsfreiraum Arbeitsatmosphäre und -umfeld
12	-Zuvor Ehrenamt in der Flüchtlingsarbeit, daher bereits Einblicke -Aufbau und Mitgestaltung einer Struktur -vor Ort etwas bewegen -Vielschichtige Arbeit -verschiedene Themenfelder	Erfahrung Gestaltungsfreiraum Vor Ort etwas bewegen Vielseitigkeit
13	-Arbeit mit Menschen mit Migrationshintergrund -Herausforderung	Zielgruppe: Migranten Berufliche Herausforderung
14	-Berufserfahrung in der interkulturellen Beratungsarbeit, Neuausrichtung der gesamtstädtischen Integrationspolitik 2001	Erfahrung
15	-Erfahrungen und Erlebnisse in der Jugendarbeit mit Menschen mit Migrationshintergrund -neue berufl. Herausforderung	Erfahrung Berufliche Herausforderung
16	-Erfahrungen, Neigungen	Erfahrung Persönliches Anliegen
17	Aufgaben=Berufung	Persönliches Anliegen

Analysetabelle 2 – Online Umfrage

Frage: Worin lag Ihre Motivation sich für diese Stelle zu bewerben?

Rücklauf der Antworten: 36

18	Gestaltung des demographischen Wandels mit den beiden wichtigsten Zielgruppen	Gestaltung demographischer Wandel
19	-Gestaltungsmöglichkeit -Vielfalt der Themen und Personen -Verknüpfung Integrationsarbeit mit Seniorenarbeit	Gestaltungsfreiheit Vielseitigkeit Schnittstellentätigkeit
20	-Gestaltungsmöglichkeiten -Vernetzungsaufgabe -Interkulturelle Öffnung	Gestaltungsfreiraum Netzwerkarbeit Interkulturelle Öffnung
21	- Großartige Herausforderung -Gestaltungsfreiheit	Berufliche Herausforderung Gestaltungsfreiheit
22	-Notwendigkeit erkannt und Tätigkeitsschwerpunkt erkämpft	Notwendigkeit
23	-Integration ist Herzensangelegenheit -Gestaltungsspielraum -Studienschwerpunkt	Persönliches Anliegen Gestaltungsfreiheit Studienthema
24	-Interesse am Thema -Wunsch nach aktiver Mitwirkung -eigene Zuwanderungserfahrung	Persönliches Anliegen Zuwanderungserfahrung
25	-Studienarbeit -Interesse an diesem Aufgabenfeld	Studienthema Persönliches Anliegen
26	-Nach themenbezogener Tätigkeit im Ausland Wunsch kreative Projektarbeit zu leisten und neue Angebote zu entwickelt bzw. auszubauen -Arbeit als Querschnittsaufgabe -direkter Kontakt zur Bevölkerung -eigene Erfahrungen einbringen	Projektarbeit Schnittstellentätigkeit Kontakt zur Bevölkerung Erfahrung
27	-Ehrenamtliche Erfahrung vor dem Studium mit Migranten	Erfahrung
28	-Vorerfahrung -Weltoffenheit -Gremienarbeit -Projektarbeit	Erfahrung Eigene Offenheit Projektarbeit

Analysetabelle 2 – Online Umfrage

Frage: Worin lag Ihre Motivation sich für diese Stelle zu bewerben?

Rücklauf der Antworten: 36

		Gremienarbeit
29	-abwechslungsreich -Kontakt mit unterschiedlichen Menschen -Möglichkeit, aktiv etwas für Teilhabe und Integration zu tun -Möglichkeit, bürgerschaftliche und politische Beteiligungsprozesse anzustoßen und zu begleiten	Vielseitigkeit Unterschiedliche Zielgruppen „Vor Ort etwas bewegen“ Beteiligungsprozesse anstoßen
30	- für Menschen arbeiten -vielfältiger Arbeitsbereich -konzeptionelle und planerische Aufgaben -Entscheidungsfreiheit für Themen und Projekte	Bürgerkontakt Vielseitigkeit Konzeptionelles und strategisches Arbeiten Gestaltungsfreiheit
31	-bereits Tätigkeit im Integrationskontext -international affin -ethischer Ansatz eines friedlichen interkulturellen Zusammenlebens im Land	Erfahrung Persönliches Anliegen
32	-Kommunale Entscheidungen mitgestalten -Personalverantwortung	Kommunale Mitgestaltung Personalverantwortung
33	-praktische Tätigkeit -Interesse an der Tätigkeit mit Flüchtlingen	Zusammenarbeit mit verschiedenen Zielgruppen
34	-spannendes Arbeitsfeld im Querschnittsbereich vieler Themen -Menschen durch gelingende Integration eine neue Zukunft bieten	Schnittstellentätigkeit Persönliches Anliegen
35	-lange Berufserfahrung in der Arbeit mit MigrantInnen -höher bewertete Stelle	Erfahrung Bewertung der Stelle
36	-Stelle Chancengleichheit mit Integration aufgestockt -Erfahrung in der Arbeit mit Migrantinnen	Erfahrung

Analysetabelle 2 – Online Umfrage

Frage: Welchen Tätigkeiten gehen Sie abweichend der gesetzlich festgelegten Aufgaben noch nach?

Rücklauf der Antworten: 7

Nr.	Antwort	Zusammenfassung nach dem Verfahren des „Offenen Codieren“
1	<ul style="list-style-type: none"> -Einweisung von Flüchtlingen in städt. Unterkünfte -Aufstellung von Mietverträgen über Wohnraum für Anschlussunterbringung, Wohnungsbesichtigungen und –übergaben -Einrichtung von Unterkünften -Abrechnung mit LRA 	Flüchtlingsarbeit
2	<ul style="list-style-type: none"> -Grundlegende Vermittlung von Normen in Deutschland -Ansprechpartner für BürgerInnen, die Ängste und Befürchtungen haben -Weitergabe von Informationen zu Spenden, Ehrenamt, Aufenthaltsstatus, Arbeitserlaubnis, Standorte der Unterbringung, Krankenkassen -Schnittstelle zum Ehrenamt -Zusammenarbeit mit den zuständigen Stellen des LRA -Regelmäßige Rundgänge in der Anschlussunterbringung 	Ansprechpartner für besorgte Bürger Flüchtlingsarbeit
3	<ul style="list-style-type: none"> -sehr viele operative Aufgaben -notwendige strategische Steuerung gerät in den Hintergrund und die Umsetzung ist stark von der kommunalpolitischen Ausrichtung abhängig 	Operative Aufgaben
4	-Zusammenleben in Vielfalt	Zusammenleben in Vielfalt
5	<ul style="list-style-type: none"> -Vernetzung mit institutionellen Akteuren der Integrationsarbeit -Schulungen und Fortbildungen für Migranten und Initiativen -Öffentlichkeitsarbeit -Präsenz auf Veranstaltungen -Broschüren-und Flyergestaltung -Wegweiser für neu Zugewanderte 	Netzwerkarbeit Schulungs- und Fortbildungsveranstaltungen für Migranten Öffentlichkeitsarbeit

Analysetabelle 2 – Online Umfrage

Frage: Welchen Tätigkeiten gehen Sie abweichend der gesetzlich festgelegten Aufgaben noch nach?

Rücklauf der Antworten: 7

6	<ul style="list-style-type: none">-Vernetzung von Akteuren, die Integrationsarbeit und Flüchtlingsarbeit leisten-Öffentlichkeitsarbeit zum Thema Asyl und Flüchtlinge	<p>Netzwerkarbeit</p> <p>Flüchtlingsarbeit</p>
7	<ul style="list-style-type: none">-Auf-und Ausbau Dolmetscherpool-Schaffung von Begegnungsmöglichkeiten-Ausbau interreligiöser Dialog-Informationsveranstaltungen für Eltern mit Migrationshintergrund-Betreuung Ehrenamt-Interkulturelle ÖffnungSportvereine-Teilnahme an Runden Tischen, Arbeitskreisen	<p>Öffentlichkeitsarbeit</p> <p>Netzwerkarbeit</p> <p>Veranstaltungen für verschiedene Zielgruppen</p>

Analysetabelle 3 – Online Umfrage

Frage: Bitte begründen Sie Ihre Antwort warum Sie die Trennung von Flüchtlingsarbeit und Integrationsarbeit für sinnvoll/nicht sinnvoll halten:

Rücklauf der Antworten: 36

Nr.	Antwort	Zusammenfassung nach dem Verfahren des „Offenen Codieren“
		Sinnvoll Nicht sinnvoll
1	-besonderer Bedarf in den ersten Monaten für Flüchtlinge und Ehrenamt in der Flüchtlingsarbeit erfordert große Ressourcen und Fachwissen	Flüchtlingsarbeit erfordert viel Ressourcen und Fachwissen
2	-miteinander einhergehende Ausgabenbereiche, enge Abstimmung bzw. viel Kommunikation notwendig, falls getrennte Sachgebiete	Viele Schnittstellen
3	-Trennung der Integrationsarbeit für Geflüchteten von der restlichen Integrationsarbeit schwierig -langfristig nicht parallel durchführbar	Parallele Durchführung langfristig nicht möglich
4	-andere Zielgruppe -andere rechtliche Gegebenheiten	Unterschied in Zielgruppe und rechtl. Status
5	-Integrationsarbeit und Flüchtlingsarbeit in Personalunion schließt den Kreis	Aufgaben in Personalunion
6	-viele Schnittstellen	Viele Schnittstellen
7	-Gefahr, dass eigentliche Integrationsarbeit in den Hintergrund rückt, da Flüchtlingsarbeit überwiegt	Allg. Integrationsarbeit rückt zu sehr in den Hintergrund
8	- Identische Kompetenz im Bereich Flüchtlingsarbeit	Identische Kompetenzen
9	-Trennung aufgrund höherem Arbeitsaufkommen notwendig, um allen Zielgruppen schnelle und zielführende Integration zu ermöglichen -Sachgebiete sollten im Verlauf jedoch zusammengeführt werden	Vorläufige Trennung sinnvoll
10	-Enge Vernetzung auf beiden Sachgebieten unerlässlich für erfolgreichen Integrationsprozess	Enge Vernetzung Voraussetzung
11	- Inhaltliche Trennung nicht sinnvoll, aber personelle Trennung sinnvoll, da Aufgabenkatalog zu groß	Personelle Trennung sinnvoll
12	-Abhängig von der Größe der Stadt -Aufgaben der Flüchtlingsarbeit können nicht zusätzlich einer	Personelle Trennung sinnvoll

Analysetablelle 3 – Online Umfrage

Frage: Bitte begründen Sie Ihre Antwort warum Sie die Trennung von Flüchtlingsarbeit und Integrationsarbeit für sinnvoll/nicht sinnvoll halten:

Rücklauf der Antworten: 36

	Integrationsbeauftragten zugemutet werden -personelle Erweiterung sinnvoll	
13	-Enge Zusammenarbeit mit Integrationsbereich Voraussetzung	Enge Zusammenarbeit Voraussetzung
14	-Flucht gehört 100% zum Integrationsthema	Gleicher Aufgabenbereich
15	-langfristige Integration der Flüchtlinge wichtig	Gleicher Aufgabenbereich
16	-Flüchtlinge sollen integriert werden, daher Aufgabe der Person, die bereits mit Flüchtlingen arbeitet	Aufgabe der bereits Zuständigen
17	-Flüchtlingsarbeit = Integrationsarbeit - so wenig Sonderbehandlung wie möglich	Gleicher Aufgabenbereich
18	- Flüchtlingsarbeit mündet in Integrationsarbeit -Zusammenarbeit wichtig, damit verändernde Strukturen vorausschauend angepasst werden	Flüchtlingsarbeit Teil der Integrationsarbeit
19	-Flüchtlingsarbeit ist spezieller Teilbereich, der Spezialisten benötigt -kann nicht von einer Person geleistet werden	Flüchtlingsarbeit benötigt Spezialisten
20	-Flüchtlinge = Gruppe der zu integrierenden Menschen -gleiches Prinzip -Strukturen müssen in Richtung Inklusion angepasst werden	Gleiches Integrationsprinzip Anpassung in Richtung Inklusion
21	-Integration muss alle Migranten einbeziehen unabhängig vom Migrationsgrund	Gleicher Aufgabenbereich Gleiche Zielverfolgung
22	-Integration sollte nicht für unterschiedliche Bevölkerungsgruppen getrennt betrachtet werden -Unterscheidung zwischen „guten/schlechten Migranten“ und „guten/schlechten Flüchtlingen“ widerspricht Integrationsgedanken	Trennung schafft Parallelstrukturen und Segregation
23	-Integrations- und Flüchtlingsarbeit im selben Büro zusammengefasst in personeller Trennung	Personelle Trennung sinnvoll

Analysetabelle 3 – Online Umfrage

Frage: Bitte begründen Sie Ihre Antwort warum Sie die Trennung von Flüchtlingsarbeit und Integrationsarbeit für sinnvoll/nicht sinnvoll halten:

Rücklauf der Antworten: 36

24	-Abgrenzung Migranten und Flüchtlinge schwierig, da Flüchtlinge irgendwann Migranten sind -Aufgabenbereiche getrennt, aber Sachverhalte betreffen sowohl Integrations- als auch Flüchtlingsarbeit	Gleicher Aufgabenbereich
25	-Keine Doppelstrukturen -Regelangebote für alle Neuzugewanderten, egal welche Migrationsmotive	Gefahr Doppelstrukturen
26	- Bereiche überschneiden sich -Integrationsarbeit zugunsten anderer Zuwanderer gerät stark in den Hintergrund	Gleiche Aufgabenbereiche Integrationsarbeit für andere zu stark im Hintergrund
27	-Integrationsarbeit soll alle Menschen erreichen	Gleiche Aufgabenbereiche
28	-Arbeitsmenge hoch -unterschiedliche Schwerpunktsetzung möglich	Arbeitsmenge Schwerpunktsetzung
29	-Ordnungspolitische Aufgaben, Pflichtaufgaben der Unterbringung und integrationspolitische Programme müssen verzahnt werden	Voraussetzung ist Vernetzung
30	-Trennung i. S. v. Integrationsbeauftragter kümmert sich um Koordination und Betreuung des Ehrenamts - v. a. konzeptionelle Tätigkeit -gleiches Amt, aber klar getrennte Aufgabenbereiche	Personelle Trennung sinnvoll
31	-Trennung nur dann sinnvoll, wenn enge Verzahnung und Kooperation beider Sachgebiete	Enge Vernetzung Voraussetzung
32	-Integrationsarbeit kommt zu kurz da Flüchtlingsarbeit im Vordergrund steht -Austausch jedoch wichtig	Integrationsarbeit rückt in den Hintergrund
33	-zu große Aufgabenfülle in beiden Bereichen	Arbeitsmenge zu hoch
34	-zwei große Sachgebiete brauchen intensive Arbeit und getrennte Betreuung	Arbeitsmenge zu hoch
35	-generell ein Sachgebiet, aber Arbeitsmenge erfordert Trennung	Arbeitsmenge zu hoch

Analysetabelle 3 – Online Umfrage

Frage: Bitte begründen Sie Ihre Antwort warum Sie die Trennung von Flüchtlingsarbeit und Integrationsarbeit für sinnvoll/nicht sinnvoll halten:

Rücklauf der Antworten: 36

	-wichtig ist enge Zusammenarbeit Flüchtlingsarbeit: Schritt 1 = Unterbringung und Versorgung, Schritt 2= Integration und Partizipation	Voraussetzung enge Zusammenarbeit
36	-mittelfristig ist Integrationsarbeit mehr als wichtig -Enge Verzahnung beider Bereiche	Voraussetzung enge Zusammenarbeit

Analysetabelle 4 – Online Umfrage

Frage: Welche weiteren organisatorischen oder strukturellen Veränderungen gab es?

Rücklauf der Antworten: 21

Nr.	Antwort	Zusammenfassung nach dem Verfahren des „Offenen Codieren“
1	-Bisher nur Bewilligung der Flüchtlingsbeauftragtenstelle	Bewilligung Flüchtlingsbeauftragte
2	-Neben personellem Zuwachs wurde das Integrationsbüro Umstrukturierung zum Hauptamt, näher beim OB	Wechsel zum Hauptamt
3	-Aufgaben für 2015 wurden zurückgestellt	
4	-Bisher Amt für Familie, Schule und Vereine, ab Herbst neues Amt für Migration, Integration und Soziales	Bildung neues Amt
5	-Sachgebiete Integrationsarbeit und Flüchtlingsarbeit rücken zusammen	Integrationsarbeit und Flüchtlingsarbeit in einem
6	-Stelle Integrationsbeauftragte erst ganz neu	Einrichtung der Stelle
7	-Stelle wurde erst eingerichtet	Einrichtung der Stelle
8	-Einrichtung runder Tisch Integration -Einrichtung interne Steuerungsgruppe (Fachgruppe Zuwanderung) -übergreifende Vernetzung	Einrichtung runder Tisch Interne Steuergruppe Übergreifende Vernetzung
9	-Erhöhung der Arbeitszeit im Rahmen der VwV -zusätzliche Stelle	Aufstockung Errichtung zusätzlicher Stelle
10	-Errichtung Stelle Flüchtlingsbeauftragter -Stabsstelle Integrationsbeauftragter zuvor bei OB, nun beide beim 1. BM	Errichtung Stelle Flüchtlingsbeauftragter Stabsstellen nun beim 1.BM
11	-Inhaltlicher Zuwachs „Vielfalt“ zum Fachbereich Integration und zusätzliche Beauftragte	Inhaltliche Erweiterung Errichtung einer weiteren Stelle
12	-LEA-Standort, daher keine Verantwortlichkeit im Bereich Flüchtlinge und keine org. Veränderungen	

Analysetabelle 4 – Online Umfrage

Frage: Welche weiteren organisatorischen oder strukturellen Veränderungen gab es?

Rücklauf der Antworten: 21

13	-Intensivere Zusammenarbeit und Vernetzung innerhalb der Verwaltung durch AG's	Stärkere Vernetzung durch AG's
14	-Bildung neuer Gremien: Runder Tisch für Ehrenamt in der Flüchtlingsarbeit -neue Stellen	Bildung neuer Gremien Neue Stellen
15	-Errichtung der Stelle Integrationsbeauftragter	Errichtung der Stelle
16	Umverteilung der Arbeitsschwerpunkte	Umverteilung Arbeitsschwerpunkte
17	--Zuvor Zuordnung zum kommunalen Sozialen Dienst mit anderem Schwerpunkt, nun 100% Integrationsarbeit und nun Zuordnung zu Fachbereich und Fachbereichsleiter als direkter Vorgesetzter	100% Integrationsarbeit Fachbereichsleiter direkter Vorgesetzter
18	-Zuordnung zum Hauptamt	Wechsel Hauptamt
19	-Errichtung Flüchtlingsbeauftragter 50%	Flüchtlingsbeauftragter 50%
20	-Stelle Flüchtlingsbeauftragter 100%	Flüchtlingsbeauftragter 100%
21	-Übernahme der Verantwortung für den Bereich Flüchtlinge durch OB	Übernahme Flüchtlingsarbeit

Analysetabelle 5 – Online Umfrage

Frage: Sind weitere Veränderungen geplant?

Rücklauf der Antworten: 13

Nr.	Antwort	Zusammenfassung nach dem Verfahren des „Offenen Codieren“
1	-Unklar, Entscheidung im Laufe des Jahres	-
2	-zusätzliche Einstellung Flüchtlingsbeauftragter mit Zuordnung bei Integration	Einstellung Flüchtlingsbeauftragter mit Zuordnung zu Integration
3	-Errichtung Koordinierungsstelle Integration/Migration als Stabsstelle	Integration/Migration als Stabsstelle
4	-Organisationsstruktur „Vielfalt“	Organisationsstruktur
5	-Personalerweiterung	Personalerweiterung
6	-Schaffung von 2 BFD Stellen	Personalerweiterung i. S. v. BFD-Stellen
7	-Stabsstelle wechselt vom OB zum geschaffenen Referat für Soziales und Integration	-Wechsel d. Stabsstelle
8	-Trennung Integrations- und Flüchtlingsbereich -Zuordnung im Integrationsbereich	Trennung Sachgebiet Integration und Flüchtlinge innerhalb der Abteilung
9	-Aufstockung Stellenanteil für Bereich Flüchtlinge 50%	Aufstockung Stellenanteil Flüchtlinge
10	-Evtl. eigene Stabsstelle	Errichtung Stabsstelle
11	-Personalerweiterung	Personalerweiterung
12	-Einrichtung Willkommensbehörde	Einrichtung Willkommensbehörde
13	-Aufstockung Flüchtlingsbeauftragte 50%	Aufstockung Flüchtlingsbeauftragte 50%

Transkription Interview Kleinstadt (unter 25.000 EW)

I: Sie sind der Integrationsbeauftragte der Stadt [Name der Stadt]. Würden Sie mir bitte zunächst ein paar allgemeine Fakten zur Stadt nennen. Wie groß ist sie und wie hoch ist der Anteil an Menschen mit Migrationshintergrund? [00:00:15]

B1: [Name der Stadt] ist eine kleine Gemeinde mit ca. 12.000 Einwohnern. Der Migrationsanteil ist schwierig zu berechnen, gerade bei kleinen Gemeinden. Der Ausländeranteil liegt bei knapp 17 %. Von den 12.000 Einwohnern haben also knapp 2.000 Bürger einen ausländischen Pass. Der Migrantenanteil dürfte weit höher liegen, aber der wird statistisch für kleine Gemeinden nicht erhoben, sodass ich nicht sagen kann, wie hoch der Anteil an Menschen mit Migrationshintergrund hier ist. [00:00:50]

Wie lange sind Sie schon bei der Stadt als Integrationsbeauftragter tätig? [00:00:50]

B1: Ich bin hier seit gut drei Monaten als Integrationsbeauftragter tätig. [00:00:55]

I: Welches Studium haben Sie abgeschlossen? [00:01:00]

B1: Ich habe ein Master-Studium in Bildungswissenschaften abgeschlossen. Das war in Pädagogik und Deutscher Philosophie. Ich bin also ein klassischer Sozialarbeiter. [00:01:15]

I: Was sind denn die Hauptschwerpunkte hier in Ihrer Tätigkeit? [00:01:15]

B1: Die Hauptschwerpunkte sind natürlich aufgrund der Flüchtlingssituation die Betreuung der Flüchtlinge. Die rechtliche, aber auch soziale Beratung der Flüchtlinge. Des Weiteren die Koordination der Ehrenamtlichen und neue Aktivitäten und Angebote mit den verschiedenen Kooperationspartnern zu initiieren.

Daneben gibt es auch Institutionen, Vereine, kirchliche Verbände, Schulen, das Jugendzentrum und auch den Abenteuerspielplatz. Ziel ist es, dass man alle vernetzt und schaut, welche Möglichkeiten der Zusammenarbeit es gibt. Ansonsten bin ich ja der Integrationsbeauftragte. Der Schwerpunkt sollte nicht nur in der Flüchtlingsarbeit liegen, sondern auch in der Integrationsarbeit.

Da sind wir hier gerade dabei einen Ausländerbeirat zu installieren, sodass die Ausländer und auch Migranten, von denen es hier sehr viele gibt, eben auch eine Plattform haben, um sich zu zeigen. [00:02:25]

I: Sie haben erwähnt, dass Sie auch für die Flüchtlinge zuständig sind. In vielen Kommunen wird seit der erhöhten Zuwanderung die Flüchtlingsarbeit von der Integrationsarbeit getrennt. Sie machen hier beides. Gibt es da einen prozentualen Anteil, wie viel Zeit Sie für die Flüchtlingsarbeit oder die Integrationsarbeit aufwenden? [00:02:45]

B1: Also eine genaue Prozentzahl kann ich Ihnen nicht nennen. Ob jetzt 80 oder 90, das kann ich so nicht sagen. Die Flüchtlingsarbeit nimmt gerade einen enorm großen Anteil an Zeit in Anspruch, aber ich nehme mir trotzdem noch die Zeit für das Thema der restlichen Migranten, die hier sind. Also würde ich sagen, einen Tag die Woche nehme ich mir Zeit für die Migranten. Wir schreiben aktuell auch ein Handout zum Thema Integrationsbeirat/Integrationsverein. Da muss ich mir dann einfach auch die Zeit nehmen und die nehme ich mir auch. [00:03:20]

I: Bei einer Größe von 12.000 Einwohnern ist es wahrscheinlich auch schwer, sowohl einen Flüchtlingsbeauftragten als auch einen Integrationsbeauftragten einzustellen. Aber halten Sie es generell für sinnvoll da eine Trennung zu schaffen oder macht es mehr Sinn beides in einem Sachgebiet zu verwalten? [00:03:55]

B1: Ich glaube bei größeren Städten wie Stuttgart macht die Trennung Sinn, weil einfach die Vielzahl den Aufgabenbereich und das Aufgabenpensum bestimmt. Aber bei einer kleinen Gemeinde wie [Name der Stadt] mit ca. 140 Flüchtlingen macht das für mich keinen großen Unterschied, weil letztendlich sind Flüchtlinge ja auch Ausländer, der rechtliche Status bezeichnet diese nur als Flüchtlinge, aber letztendlich sind es auch Ausländer, von daher sind es für mich im allgemeinen alles hilfsbedürftige Menschen und darunter fallen auch die klassischen Ausländer, die schon lange hier sind.

Zurück zu Ihrer Frage, bei großen Städten macht das Sinn, hier in [Name der Stadt], dadurch das alles übersichtlicher ist, man kennt auch die Ehrenamtlichen persönlich und auch die soziale Landschaft der Gemeinde, macht es für mich hier eigentlich keinen großen Sinn. [00:05:10]

I: Gerade bezogen auf die Größe der Stadt, vor welchen Herausforderungen sehen Sie denn jetzt [Name der Stadt] als Kleinstadt im Vergleich zu einer Großstadt, wo große Zuwanderung seit Jahren schon besteht? [00:05:28]

B1: Also da unterscheide ich unter zwei Faktoren.

Das eine ist die Landschaft an Institutionen und Möglichkeiten. Also ich hätte gerne hier in Möglingen einen offiziellen Deutschsprachkurs für die Flüchtlinge. Es ist ein wenig schwierig, weil es eine kleine Gemeinde ist, es gibt aber durchaus ein paar Ideen für die Umsetzung..

Aber das finde ich schade, dass alles immer in große Städte verlagert wird. Das große Schlagwort der Bundesregierung heißt Integration vor Ort. Dann heißt das ja auch Integration in der Gemeinde und nicht immer bestimmte Integrationsfaktoren aus der Gemeinde herauszuholen. Denn die Flüchtlinge leben hier, sie leben mit den Bürgern der Gemeinde und den Ehrenamtlichen zusammen, gehen hier in den Sportverein. Warum sollte dann der Sprachkurs nicht auch hier vor Ort stattfinden?

Das andere ist das Gesellschaftliche, was in den Köpfen von vielen Menschen steckt. Klar, es gibt viele Besorgte, es gibt auch ein paar, die panisch sind und es gibt auch ein paar, die menschenverachtende Gedankenkonstrukte haben, aber das sind nur wenige. Und dann gibt es noch, und das ist ein Phänomen für mich, viele Ausländer, die hier schon länger leben, die gerade gegenüber Flüchtlingen Ängste und teilweise aggressive Gedankengänge haben. Da stoße ich selber an meine Grenzen, weil ich das einfach nicht verstehen kann.

Denn alle Menschen, die nach Deutschland gekommen sind und auch hier leben und arbeiten, haben damals ihre Chance gehabt und auch erhalten, und ich glaube, dass die am besten wissen wie schwierig das ist in einem fremden Land anzukommen mit geringen Sprachkenntnissen, mit Unwissenheit über das Bildungssystem, Arbeitsrecht und, und, und. Da kann eine kleine Gemeinde schon an Ihre Grenzen stoßen, weil auch einfach das Beratungssystem nicht so vorhanden ist, weil das alles eben in große Städte verlagert wird. [00:07:50]

I: Sehen Sie in der Größe Ihrer Stadt auch einen Vorteil für Ihre Integrationsarbeit? [00:08:00]

B1: Also ich glaube in kleinen Gemeinden besteht ein größerer Vorteil als in größeren Städten. Meine persönliche Meinung, denn es ist alles übersichtlicher, es ist persönlicher. Die Leute der Institutionen, der Vereine und Einrichtungen kennen sich. Die Kommunikationswege sind viel kürzer, sodass die Betreuung intensiver und individueller ist. (Pause)

Ich möchte nicht von Kontrolle reden, aber die Betreuung ist einfach intensiver als in Großstädten. Die Flüchtlinge gehen nicht unter, man kennt sie, man kennt sie sogar bei ihrem Namen und ich glaube, dass es intensiver ist, als bei großen Gemeinden. Die Angebote werden wirklich geschaffen, weil der Bedarf da ist, die Ehrenamtlichen engagieren sich, vermutlich auch in großen Städten, aber dadurch dass es alles kleiner und übersichtlicher ist, kann ich mir gut vorstellen, dass Integration auch dementsprechend schneller und auch auf anderen Niveau erfolgt. [00:09:10]

I: Und sehen Sie da auch den Vorteil, dass es einfacher ist, verschiedene Gesellschaften zueinander zu bringen? Also gerade, dass man sagt, man will hier auch die Einheimischen mehr mit einbinden? Ist das dann einfacher? [00:09:31]

B1: Also gerade bei den Ehrenamtlichen sehe ich eigentlich nur Einheimische.

Das ist für mich auch so schade, dass Ausländer oder Personen mit Migrationshintergrund sich in dieser Thematik nicht so einbringen wie die Einheimischen. Und das ist für mich auch ein großes Fragezeichen, warum. Ja wahrscheinlich sind das kulturelle Aspekte, weil Ehrenamtliche Arbeit in vielen Ländern gar nicht vorhanden ist. Ich glaube das ist so ein westliches Phänomen, dieses Ehrenamtliche. Auch in Spanien, wo ich herkomme, ist das gar nicht so ausgeprägt wie hier in Deutschland, sodass die Leute das wahrscheinlich gar nicht kennen, sich ehrenamtlich zu engagieren.

Wobei bei den Migrantenselbstorganisationen organisieren sie sich selber. Gerade sehr stark bei den Türken, die helfen sich ganz stark untereinander.

Und verschiedene Gesellschaftsgruppen zusammenzubringen, klar große Städte sind vielfältiger, aber ich meine in [Name der Stadt] leben 83 verschiedene Nationen, also von da her herrscht hier auch ein großes Potenzial an Vielfalt, nur man sieht es nicht. [00:10:50]

I: An welchen Projekten arbeiten Sie gerade? [00:10:56]

B1: Also wir haben Projekte, die aber immer in Gemeinschaft mit den Kooperationspartnern erfolgen. [00:11:03]

I (Einwurf): Sie sind also eher der Koordinator? [00:11:06]

B1: Genau. Und Initiator. Wir haben jetzt endlich einen Sprachkurs installiert, der dann im September für die Flüchtlinge beginnen soll, die nicht anerkannt sind, weil die die offiziellen Sprachkurse nicht besuchen dürfen. Da beginnen wir mit 15 Mann, dann versuchen wir eine ergänzende Veranstaltung zu initiieren wie in Asperg, da gibt's diese Fahrradwerkstatt, bei der Flüchtlinge ihre Fahrräder vorbeibringen können oder dort Fahrräder erhalten, ein Schloss bekommen und eine kleine Info zu den Verkehrsregeln als Fahrradfahrer. Dafür gibt hier im Jugendzentrum eine Werkstatt und das wird ein Teil der Werkstatt sein.

Zusammen mit den Sozialpädagogen können die Flüchtlinge ihre Fahrräder gegen einen kleinen symbolischen Betrag reparieren.

Ansonsten gibt es die Hausaufgabenbetreuung für Kinder, ich möchte jetzt nicht Flüchtlingskinder sagen, sondern für bedürftige Kinder. Viele haben Bedarf an einer Hausaufgabenhilfe, da die Defizite da sind, sodass wir gemeinsam mit Ehrenamtlichen eine Hausaufgabenbetreuung installiert haben. [00:12:30]

I: Jetzt sind sie relativ frisch hier. Mit was für Erwartungen sind sie denn diese Stelle angetreten? [00:12:45]

B1: Mit kleinen Erwartungen. Ich habe jahrelang an einer Schule gearbeitet mit vielen Flüchtlingskindern, die die Schule besucht haben und jeder Pädagoge weiß, dass das die Arbeit von kleinen Schritten und nicht von großen Schritten ist. Erstens weil man mit Kooperationspartnern zusammenarbeitet und man muss da auch den Rhythmus mit berücksichtigen.

Und zweitens arbeitet man mit Menschen und das sind keine Maschinen, wo man auf den Knopf drückt und dann fahren die so schnell wie ich gerade Lust habe. Trotzdem bin ich mit einem Rucksack voller Ideen nach [Name der Stadt] gekommen. Man muss einfach schauen wie sich das Ganze entwickelt.

Ich möchte gerne hier dann im Frühjahr-Sommer nächsten Jahres eine Seifenkisten-Ralley organisieren, weil [Name der Stadt] etwas bergig liegt, da kann man hier wunderbar den Berg runterfahren.

Ich habe verschiedene Ideen und Projekte, aber die müssen sich eben langsam entwickeln und man muss die Kooperationspartner immer mitnehmen und ebenfalls muss man das Gespür der Stadt oder der Gemeinde haben weil jede Gemeinde hat eine andere Mentalität und jede Gemeinde hat andere Aufgabenschwerpunkte, sodass man nie kommt und sagt „Hier bin ich“, sondern man muss praktisch mit der Atmosphäre der Gemeinde arbeiten. [00:14:20]

I: Also Sie haben schon Möglichkeiten die Ideen umzusetzen. Wurden Sie bisher auch schon von Seiten der Verwaltung ausgebremst? Im Sinne von Hürden, die Ihnen bisher unerwartet gestellt wurden? [00:14:35]

B1: Eigentlich bis jetzt gar nicht. Eher im Gegenteil. Wir haben eine Bürgermeisterin, die gerade bei dem Thema Integration, Flüchtlinge und Ausländer sehr offen ist. Ich wollte einen Ausländerbeirat hier installieren, aber Beiräte sind immer in der Verwaltung angeschlossen, sodass es immer durch ein Gremium wie den Gemeinderat beschlossen werden muss. Jetzt machen wir anstatt einem Beirat einen Integrationsverein. Der ist zwar autark und hat mit der Verwaltung so direkt nichts zu tun, aber kooperiert eng mit ihr. Gebremst wurde ich nicht, ich würde es formulieren als Ratschläge, die ich bekam, da ich ja nicht aus der Verwaltung komme. Gewisse Prozesse waren mir teilweise fremd und werden mir immer noch fremd bleiben. Stichwort Bürokratie. Bürokratie hindert die Integration, aber trotzdem muss es anscheinend so sein. [00:15:35]

I (Einwurf): Also haben Sie mit so einem hohen Bürokratieaufwand nicht gerechnet? [00:15:45]

B1: Also ich werde immer noch verschont mit diesem Thema, aber die kleinen Berührungspunkte, die ich schon hatte, reichen mir schon.

Man könnte vieles, viel einfacher, schneller und unkomplizierter machen. Anträge hier, warten dort. Beim Landratsamt, bei der Gemeinde, beim Ordnungsamt, beim Bauamt. Da kommt schon mal der Gedanke, wenn es so kompliziert ist es dann gleich zu lassen. Da wünsche ich mir schon, dass die Verwaltung offener und unkomplizierter wird damit gewisse Dynamiken, die einfach so aus der Situation entstehen, dass diese nicht gleich ausgebremst werden weil Antrag hier, Zuständigkeit dort, etc. Denn wir reden hier von Menschen. Damit meine ich nicht, dass Dinge sofort passieren müssen, aber es ist schade wenn etwas durch diesen Bürokratienhaufen so ausgebremst wird und auch für Demotivation sorgt. Bürokratie demotiviert mich beispielsweise gewisse Sachen anzustreben. [00:16:50]

I: Sie sind der erste Integrationsbeauftragte der Stadt [Name der Stadt], richtig? [00:16:56]

B1: Ja. [00:16:57]

I: Gab es genaue Anweisungen oder Einweisungen als Sie hier begonnen haben? Sozusagen einen Plan, was Ihre Tätigkeit beinhaltet? [00:17:07]

B1: Also laut Stellenausschreibung liegt meine Aufgabe darin das Café International zu koordinieren und dem Thema Flüchtlingsarbeit einen gewissen Rahmen zu geben. Denn bis ich kam, wurde die Flüchtlingsarbeit von Ehrenamtlichen betrieben. Demnach war es Ziel der Verwaltung dem Ganzen eine gewisse Struktur zu geben und Rahmenbedingungen zu schaffen bzw. herzustellen.

Dann soll ich ein Integrationskonzept für die Gemeinde schreiben, aber das erst zum Winter hin.

Ich erledige gerade viele Querschnittsaufgaben hier innerhalb der Verwaltung mit beispielsweise dem Ordnungsamt, mit dem Bauamt oder dem Bürgeramt. Also all die Stellen, die mit Flüchtlingen zu tun haben. Im Bauamt sind es die Unterkünfte für Flüchtlinge, im Ordnungsamt die typische Hausordnung und Regeln zu vermitteln und im Bürgerbüro beim Übersetzen und Erklären um was es geht. Also ich nehme da ganz viele Querschnittsaufgaben wahr.

Einarbeitung war schwierig, denn da hatte die Stadt [Name der Stadt] keine Erfahrungswerte, wie man mit einem Integrationsbeauftragten umgehen soll.

Auch das Klassische hier in der Verwaltung, man muss die Pause nehmen in der Zeit zwischen 12 – 14 Uhr, ist bei meiner Tätigkeit schwierig. Ich muss flexibel bleiben, ansonsten läuft der Job nicht. Ich kann nicht sagen „Von 12-14 Uhr nehme ich keine Termine wahr, weil ich in dem Zeitraum Pause machen muss“. Nein.

Ansonsten bin ich sehr flexibel mit der inhaltlichen Arbeitsgestaltung. [00:19:28]

I: Es ist also überhaupt nicht das typische „Dienst nach Vorschrift“ wie man es in der Verwaltung häufig antrifft? [00:19:35]

B1: Überhaupt nicht. Das geht auch nicht, denn ich mache hier keine Anträge, sondern muss situativ reagieren. Das heißt, wenn Not am Mann ist oder wenn sich eine gute Idee entwickelt, dann muss sie auch dann weiterverfolgt werden. Ich kann nicht sagen „Jetzt hab ich Pause und meine Dienstzeit hört da auf“. Daher sagte ich vorhin auch in Bezug auf die Bürokratie, dass die Verwaltung da dynamischer, flexibler und auch moderner werden muss. Denn es ist schon ein sehr starres Gebilde und das entspricht nicht der heutigen Zeit. Es entspricht auch nicht der Zeit der Gesellschaft. Eine Verwaltung muss mit den gesellschaftlichen Veränderungen umgehen können und auch mitziehen können. [00:20:35]

I: Seit dem vergangenen Jahr und seit der erhöhten Zuwanderung wurden viele Stellen für Integrationsbeauftragte oder Flüchtlingsbeauftragte geschaffen. Denken Sie, dass ist ein guter und wichtiger Schritt für Kommunen oder sagen Sie, dass ist eher eine Sache der Politik, die das gerne möchte, aber die Umsetzung in vielen Kommunen doch nicht möglich ist? [00:21:05]

B1: Ich finde das richtig, aber den Zeitpunkt viel zu spät. Aber das ist typisch Politik, man reagiert, wenn es eigentlich schon zu spät ist. Man hat jetzt ganz viele Flüchtlings- und Integrationsbeauftragte installiert, es gab dafür auch sehr viel Geld für die Gemeinden, aber man hat die Personen, nicht vorbereiten können, genauso wenig wie die Verwaltung. Das ist das Thema Interkulturelle Kompetenzen oder Diversity Management, was ich seit Jahren schon für ein wichtiges Thema halte. An Universitäten und Fachhochschulen ist es ein Thema das niemanden groß tangiert oder interessiert und dann auf einmal ist es ein wichtiges Thema. Jeder braucht nun einen Integrationsbeauftragten, aber niemand weiß genau, was eigentlich die Aufgaben eines Integrationsbeauftragten sein sollen.

Auf dem Papier ist das natürlich schön, aber der Integrationsbeauftragte muss sich auch immer den situativen Gegebenheiten einer Gemeinde anpassen. Jede Gemeinde ist anders, somit ist die Integration auch immer anders.

Ich hätte mir diesen Schritt also schon viel früher gewünscht. Große Städte haben diese Position ja schon, aber letztendlich wenn man es prozentual betrachtet, leben viel mehr Ausländer, Migranten und Flüchtlinge in kleinen Kommunen als in den 20 großen Städten der Bundesrepublik. Klar, in den großen Städten ist es geballter und zentrierter aber in den kleinen Gemeinden ist es genauso intensiv. Man muss es eben immer in Relation sehen. [00:23:05]

I: Und Sie persönlich, welche Faktoren motivieren Sie für die Tätigkeit als Integrationsbeauftragter? Welche Ziele haben Sie sich gesetzt? [00:23:21]

B1: Die Position des Integrationsbeauftragten war schon immer meine Wunschposition. Ich habe mich schon während meinem BA Studium intensiv mit Diversity Management und Interkultureller Öffnung der Verwaltung auseinandergesetzt und wie man die Verwaltungsangestellten interkulturell fit machen kann. Gerade die Angestellten, die im Bürgerbüro arbeiten und sehr viel Kundenkontakt haben, darunter auch viele Menschen unterschiedlicher Nationen. Auch das Organigramm einer Verwaltung hätte man viel sanfter gestalten sollen und nicht so hierarchisch aufgebaut, wie es üblich ist.

Ich bin klassischer Ausländer. ich habe einen Migrationshintergrund und ich habe mich selber immer dem Thema Integration und Migration gewidmet und wie man Menschen in die Gesellschaft integrieren kann und welche Rolle gewisse Faktoren wie Religion oder Familienzugehörigkeit spielen. [00:24:45]

I: Wo ist Ihre Stelle im Organigramm der Verwaltung angesiedelt? [00:24:55]

B1: Ich gehöre dem Ordnungs- und Sozialamt an.

Wobei ich die Stelle des Integrationsbeauftragten eher als eine Stabsstelle sehe, weil letztendlich hat solch eine Position auch ein gewisses gesellschaftliches Ansehen. Sie sind viel draußen und stehen in Kontakt mit Bürgern, sodass gewisse Entscheidungen relativ schnell erfolgen müssen.

Wenn man sich dann die Struktur der Verwaltung anschaut und ich zunächst zu meinem Vorgesetzten, der dann wiederum zu seinem Vorgesetzten muss und dann geht das am Ende zur Bürgermeisterin, dann sind das Schritte, die man eigentlich nicht gehen müsste. Als Stabsstelle könnten schnellere Entscheidungen und schnellere Beschlüsse gezogen werden. [00:26:02]

I: Vielen Dank.

Welche Ziele nehmen Sie sich für die nächste Zeit vor? [00:26:16]

B1: (Pause) Ich würde gerne in [Name der Stadt] einen offiziellen Sprachkurs errichten. Des Weiteren spielt das Thema Arbeit für Flüchtlinge eine große Rolle. Dafür müssen aber auch erst noch die Betriebe, die sich bereiterklärt haben, Flüchtlinge einzustellen in rechtlicher, methodischer und auch pädagogischer Hinsicht vorbereitet werden. Also Sprache und Arbeit sind die nächsten zwei Ziele.

Zusätzlich möchte ich die zwei Arbeitskreise, die es hier in [Name der Stadt] gibt mit einander vernetzen um Synergieeffekte auszunutzen und Doppelstrukturen zu vermeiden.

Im Sinne meines Auftrages durch die Verwaltung bin ich dafür zuständig allem einen Rahmen und eine Struktur zu geben und das ist auch mein Ziel. Eine Struktur, die in der Vergangenheit nicht entstehen konnte weil die Verwaltung wieder zu langsam war und die Ehrenamtlichen viel schneller. Die Ehrenamtlichen haben sich viel schneller organisiert, viel spontaner und mit weniger Bürokratie usw. Aber trotzdem möchte die Verwaltung diese Strukturen, die sich die Ehrenamtlichen selbst geschaffen haben auch für sich gewinnen und das Ganze ein bisschen lenken. [00:28:30]

I: Vielen Dank für das Gespräch. [00:28:35]

Transkription Experteninterview Mittelstadt (85.000 EW)

I: Vorab habe ich eine Frage zu Ihrer Stellenbezeichnung. Wie genau lautet diese? [00:00:10]

B3: Also ich bin sowohl Gleichstellungs- als auch Integrationsbeauftragte. [00:00:15]

I: Wie hoch ist denn die Einwohnerzahl und der Anteil an Ausländer, bzw. Menschen mit Migrationshintergrund? [00:00:28]

B3: Wir haben hier in Tübingen ca. 85.000 Einwohner und Einwohnerinnen, der Anteil an Menschen mit Migrationshintergrund liegt in [Name der Stadt] bei ca. 25 %. Etwas weniger als die Hälfte dieses Menschen hat einen deutschen Pass. [00:00:55]

I: Wie lange sind Sie schon Integrations- und Gleichstellungsbeauftragte? [00:01:07]

B3: Seit Februar 2015. [00:01:10]

I: Gab es die Stelle bereits vor Ihnen? [00:01:18]

B3: Ja, die gab es schon und ich habe mich dann darauf beworben. Denn sowohl Gleichstellung als auch Migration bzw. Integration so Themen waren, die sich auch vorher schon so wie ein roter Faden durch meine berufliche Laufbahn gezogen haben. Aber das ist meine erste Stelle in der kommunalen Verwaltung. Also ich bin keine Verwaltungsfachfrau. [00:01:42]

I: Welches Studium haben Sie abgeschlossen? [00:01:45]

B3: Also ich habe in Tübingen Erziehungswissenschaften studiert und das hat mir dann den Weg geöffnet in ein ganz, ganz buntes Berufsleben. Ich habe ganz viele verschiedene Sachen gemacht. In verschiedensten Organisationen und auch auf verschiedensten Ebenen.

Bevor ich hierher in die Stadtverwaltung kam, war ich im Sozialministerium und habe dort einen Aktionsplan gegen Gewalt an Frauen erstellt.

[00:02:20]

I: Wie gestaltet sich denn bei Ihnen die Aufteilung von Gleichstellung und Integration? Gibt es genaue Anteile, wie viel Prozent auf die Integrationsarbeit und wie viel Prozent auf die Arbeit der Gleichstellung fallen? [00:02:35]

B3: Theoretisch habe ich 50 % Gleichstellung und 50 % Integration. Aber ich bin auch nicht alleine. Es ist ja eine Stabsstelle und wir sind ein siebenköpfiges Team. Und ich habe auch eine Vertretung mit 100 % und da liegt der Schwerpunkt bei Integration. Dann haben wir zwei Projektstellen, die Geschäftsstelle des Integrationsbeirats und das interkulturelle Netzwerk Elternbildung, beides mit dem Schwerpunkt Integration. Und nun auch wieder eine Stelle für die Koordination der Ehrenamtlichen. Also man sieht, der Schwerpunkt liegt schon beim Thema Integration und auch von der personellen Besetzung her. Aber Gleichstellung spielt ja auch bei Integration ein Thema. Da gibt es ganz viele Schnittstellen. [00:03:40]

I: Fällt die Flüchtlingsarbeit auch in Ihren Aufgabenbereich? [00:03:57]

B3: Ja, das ist sogar ein ganz, ganz großes Aufgabenfeld. Also ich denke, wenn ich es so überschlage, ist die Flüchtlingsarbeit mind. ein Drittel meiner Tätigkeit momentan. Das heißt, das geht auch zu Ungunsten von anderen Themen. Im Hinblick auf die Flüchtlingsarbeit sind wir auch gerade dabei uns in [Name der Stadt] strukturell aufzubauen und haben da eine Projektstruktur entwickelt, in der ich als Integrationsbeauftragte auch sehr stark mit eingebunden bin weil die Kommunen sind ja im Endeffekt für die Integration von Geflüchteten zuständig und da wäre es doch komisch, wenn ich da als Integrationsbeauftragte nicht mit dabei wäre. Wobei ich sehr wohl weiß, dass es einen sehr großen Unterschied macht, wenn jemand migriert ist, also mit Migrationsgeschichte hier ist oder als Geflüchteter gekommen ist.

Das sind schon ganz unterschiedliche Wege und Zugänge. Ja also Flucht und Integration von Geflüchteten ist ein ganz großer Teil meiner Arbeit. [00:05:18]

I: (Einwurf) Ich frage das nach, da ganz viele Kommunen neue Stellen geschaffen haben und auch die Integrationsarbeit und die Flüchtlingsarbeit getrennt haben. [00:05:45]

B3: Also bei uns ist es noch nicht getrennt, aber was wir jetzt haben, ist eine Koordinatorin für die ehrenamtliche Flüchtlingsarbeit. Das ist eine 75 % Stelle. Was ich noch dazu sagen möchte ist, dass dieses Thema Unterbringung und Integration von Geflüchteten ein Thema ist, das quer durch alle Fachbereiche in der Stadtverwaltung geht. Von daher ist es wirklich ein richtiges Querschnittsthema und als Integrations- und Gleichstellungsbeauftragte bin ich ja sozusagen eine Querschnittsfrau. Meine Schwerpunktaufgabe ist es also auch diesen Informationsfluss mit zu gestalten. [00:06:25]

I: Hat die Flüchtlingsarbeit, seit Sie hier begonnen haben, zugenommen? [00:06:36]

B3: Natürlich. Also ich bin ja noch nicht so lange dabei, aber das hat deutlich zugenommen. Ich kann mich noch an das Vorstellungsgespräch erinnern und da war die Flüchtlingsarbeit nicht das Schwerpunktthema. Das hat sich dann aber ziemlich schnell so entwickelt. [00:06:52]

I: Haben Sie bezüglich der Flüchtlinge eine grobe Zahl, wie viele aktuell in [Name der Stadt] sind? [00:07:05]

B3: Also es ist stark zurückgegangen. Aktuell haben wir in den vorläufigen Unterkünften des Landkreises im Stadtgebiet ca. 860 Geflüchtete und in der Anschlussunterbringung so ca. 240. Also etwas mehr als 1000. Und natürlich geflüchtete Menschen, die anerkannt sind und nach der vorläufigen Unterkunft auf dem privaten Wohnungsmarkt eine Wohnung finden, gehören da nicht dazu. [00:08:00]

I: Welche großen Projekte haben Sie aktuell? [00:08:10]

B3: Das ist schwer zu sagen. Wir haben an die 50 Projekte. Da haben wir zum Beispiel das [Name der Stadt] Integrationskonzept mit verschiedenen Handlungsfeldern und für Flüchtlinge gibt es natürlich sehr viel. Da ist auch wirklich unheimlich viel entstanden in [Name der Stadt]. Wir haben einen Fördertopf mit ca. 100.000 Euro aus dem Projekte von, für und mit geflüchteten Menschen finanziert werden. Das sind ganz unterschiedliche Projekte. Im Kulturbereich, im Sprachbereich, im Bildungsbereich, im Gesundheitswesen etc. Für Migrantenorganisation gibt es auch Projekte, aber das sind weniger. Auch ist die Förderung spezifischer. Beispielsweise für Vereine. Also der Schwerpunkt liegt doch schon bei den Flüchtlingen. Man muss aber auch sagen, dass auch viele Migrantenselbstorganisationen und auch Moscheen stark in der Flüchtlingsarbeit miteingestiegen sind. Und darin werden die Vereine natürlich auch unterstützt. Zum Beispiel im Bereich des Dolmetschens, da sind ganz viele Migranten dabei. [00:09:30]

I: Ihre Abteilung ist als Stabsstelle verankert. Welche Vorteile sehen Sie denn darin? [00:09:45]

B3: Also unsere Stabsstelle ist direkt beim OB angesiedelt, das hat vielerlei Vorteile. Ich muss nicht diese ganzen Verwaltungsabläufe durchlaufen bis eine Entscheidung getroffen wird und ich kann viel direkter mitgestalten und auch mitsprechen. Das zeigt eben auch, dass Integration und Gleichstellung Themen in der Stadt sind, die einen hohen Stellenwert haben. Vor allem auch, weil es eine Querschnittaufgabe ist, finde ich es toll, dass es als Stabsstelle direkt beim OB angesiedelt ist. [00:10:30]

(Pause)

I: Denken Sie, dass die Integrationsarbeit auch etwas mit der Größe einer Stadt zu tun hat? In dem Sinne, dass es einfacher ist eine erfolgreiche Integrationsarbeit in einer Stadt zu leisten, die übersichtlich und nicht zu groß ist? [00:10:44]

B3: Also ich denke nicht, dass das etwas mit der Größe zu tun hat. Wichtig ist, dass man Schlüsselpersonen kennt, die dann wiederum viele andere kennen. Man muss sich halt wirklich gut vernetzen. Ich sitze in unheimlich vielen Arbeitskreisen und bin bei sehr vielen Netzwerken dabei. Und das ist auch einer meiner Hauptaufgaben, zu schauen wie Kommunikation gut strukturiert werden kann, sodass möglichst viele vieles mitkriegen. Und natürlich auch, dass ein Austausch und eine Abstimmung da ist. [00:11:23]

I: Gab es bei Ihnen strukturelle Veränderungen? [00:11:35]

B3: Es gab in einigen Bereichen strukturelle Veränderungen durch die erhöhte Zuwanderung. Also z. B. die Stelle der Wohnraumbeauftragten wurde aufgestockt, wir haben bei mir in der Abteilung diese Koordinierungsstelle des Ehrenamts für Geflüchtete eingerichtet. Und so zieht sich das quasi quer durch alle Strukturen. Also das betrifft jetzt nicht nur die Stabsstelle Integration. [00:12:18]

I: Sie haben ja als Querschnittsaufgabe von je her auch mit anderen Verwaltungsstellen zu tun. Sind die Berührungspunkte seit der hohen Zuwanderung verstärkt worden? [00:12:33]

B3: Ja auf jeden Fall. Daher habe ich vorhin auch die Projektstruktur erwähnt, die wir innerhalb der Stadtverwaltung gerade errichten wollen. Wir wollen darin fachbereichsübergreifend zusammensitzen, Themen erarbeiten und uns austauschen. Die Steuerung hat die Erste Bürgermeisterin. Dann haben wir eine Projektgruppe eingerichtet, zu der der Fachbereich Kommunales, der Fachbereich Soziales mit der Wohnraumbetreuung, dann die Wohnraumbeauftragte, Sicherheit und Ordnung und unser Team gehören.

Wir treffen uns ca. alle zwei Wochen, um aus den verschiedenen Bereichen, aus denen wir kommen, zu berichten, was an Themen ansteht und teilweise auch an Problemen und was Lösungen braucht und welche Lösungen geeignet sein könnten. Diese Berichte werden dann auch in der Dezernentenbesprechung behandelt, in der ich auch dabei bin. Zusätzlich haben wir verschiedene Teilprojekte eingerichtet. Dazu gehört das Ehrenamt, die Unterbringung und dann haben wir noch die verschiedenen Fachbereiche. Alle zwei Monate treffen wir uns alle zum Austausch und da sind dann auch alle Vertreter mit dabei. Wir haben also alle mit ins Boot geholt. Das ist jetzt eine Projektstruktur, die sehr lebendig ist und die ständig neu angepasst werden muss, da es laufend neue Themen gibt und sich die Rahmenbedingungen verändern. Wir arbeiten also sehr fachbereichsübergreifend. [0013:45]

I: Sehen Sie darin auch einen gewissen Fortschritt der Verwaltung im Sinne der interkulturellen Öffnung? [00:14:02]

B3: Also ich sehe das schon als Chance. Die interkulturelle Öffnung ist bei uns im Integrationskonzept ein Handlungsfeld, das wir angehen wollen. Wir haben jetzt beim Bürgerservice und auch Ausländeramt schon angefangen, aber da ist noch Luft nach oben. Ich glaube schon, dass die aktuelle Situation und der Bedarf auch der Verwaltung deutlich machen, dass eine interkulturelle Öffnung wichtig ist. Und das ist jetzt wirklich auch eine Chance. [00:14:43]

I: Nun wurden ja viele Stellen für Integrations- und Flüchtlingsbeauftragte im Rahmen der VwV-Integration geschaffen. Bewerten Sie diesen Schritt als sinnvoll, auch vom Zeitpunkt her? [00:15:06]

B3: Das finde ich sehr gut. Vom Zeitpunkt her kommt dieser Schritt jedoch ein bisschen zu spät. Es musste ja alles in Windeseile ganz schnell passieren. [00:15:30]

I: Welche Faktoren haben Sie denn für diese Stelle motiviert?
[00:15:41]

B3: Zum einen hat mich motiviert, dass sowohl das Thema Integration als auch Gleichstellung innerhalb einer Stelle ausgeschrieben wurden und weil ich da viele Schnittstellen sah, und ich dachte, ich gehe gerne auf diesen beiden Beinen. Grad auch in meiner beruflichen Laufbahn war ich eigentlich immer auf beiden Beinen unterwegs. Gleichstellung ist ein Thema, das interessiert mich seit ich ein Kind war, denn als ich noch ein kleines Mädchen war, waren die Verhältnisse noch sehr geschlechtsspezifisch unterschiedlich geprägt und das hat mich immer schon aufgeregt und das konnte ich auch nie akzeptieren. So habe ich mich dann auch im Studium sehr mit Geschlechterrollen und Geschlechterverhältnissen auseinandergesetzt und habe das dann beruflich auch immer stark mit eingebracht, egal wo ich war.

Zum anderen ist Integration für mich ein Thema, das prägt mich auch schon seit ich auf der Welt bin, denn mein Vater war ein sogenannter Flüchtling. Außerdem war ich selbst auch im Ausland und hatte eine langjährige bi-kulturelle Ehe und von daher sind mir viele Fragen, die Migranten betreffen, auch persönlich sehr vertraut. [00:16:51]

I: Welche Erwartungen hatten Sie denn an diese Stelle? [00:17:02]

B3: Also mir war klar, dass diese beiden Bereiche Gleichstellung und Integration in eine Stelle zu packen eine Riesenaufgabe darstellen würde. Das hat sich dann auch bestätigt. Zumal jetzt noch das Thema Flüchtlinge bzw. Integration von geflüchteten Menschen auch noch dazu kam. Das fühlt sich für mich an, als wäre noch ein dritter Schwerpunkt hinzugekommen. Wir sind also sehr gut ausgelastet. Es geht manchmal auch auf Kosten von anderen Projekten, die man dann hinten dran stellen muss. Denn alles auf einmal geht einfach nicht. [00:17:54]

I: Sie haben gerade die Flüchtlingsarbeit als dritten Schwerpunkt genannt. Ist demnach auch ihr Arbeitspensum und –aufwand gestiegen? [00:18:07]

B3: Ja, ich arbeite mehr und vor allem die Arbeitsdichte ist extrem gestiegen. Ich bin wirklich viel unterwegs, auch abends und auch an Wochenenden. [00:18:29]

I (Einwurf): Geht das dann auch auf Kosten Ihrer Freizeit? [00:18:37]

B3: Ja auf jeden Fall. Manchmal komme ich mir vor wie eine Funktion und nicht wie eine Person. [00:18:59]

I: Integrationsarbeit ist ja eine sehr atypische Arbeit zu den restlichen Bereichen in der Verwaltung. Erleben Sie seitens der Verwaltung auch Hürden, die Sie bewältigen müssen oder werden Sie auch durch die Verwaltung teilweise ausgebremst, durch Vorschriften, Anweisungen, etc.? [00:19:24]

B3: Also ich habe bislang eigentlich noch keine Anweisungen bekommen. Das ist ja das tolle an der Stabsstelle. Ich bin ja keine Verwaltungsfachfrau und für mich ist vieles auch neu. Zum Beispiel die Stadtgesellschaft und auch den Gemeinderat erlebe ich als sehr aufgeweckt, sehr interessiert, aber auch sehr fordernd. Da sehe ich dann schon als Herausforderung und das war mir vorher nicht so bekannt. Wenn man in einem Ministerium arbeitet, ist man nicht so eng und so direkt mit der Stadt und der Stadtgesellschaft konfrontiert wie in einer Kommunalverwaltung. Wenn ich nach Hause gehe, sagen mir mindestens fünf Menschen, die ich treffe und die mich kennen, was ich so noch machen könnte und ob ich da dran gedacht habe und warum das nicht läuft, Das sind dann natürlich auch Fragen, die mich jetzt konkret in meiner Stabsstelle gar nicht berühren, sondern insgesamt die Stadt betreffen. Also es wird schon sehr viel von einem erwartet. [00:20:31]

I: Sie haben sehr viele Querschnittsaufgaben und arbeiten auch mit vielen unterschiedlichen Gruppen zusammen. Sehen Sie sich selber manchmal im Zwiespalt, bzw. im Spagat jedem gerecht werden zu wollen, aber das auch eine Kunst ist, die niemand kann? [00:20:56]

B3: Ja auf jeden Fall. Wir haben jetzt gemerkt, wir müssen müssen Prioritäten setzen. Es geht nicht anders. Man muss inzwischen auch bei bestimmten Dingen sagen „Das schaffen wir dieses Jahr nicht mehr obwohl wir es uns vorgenommen haben“. [00:21:22]

I: Spüren Sie dann auch eine gewissen Enttäuschung von manchem Gruppen? [00:21:37]

B3: Bislang gibt es schon ein Einsehen, man muss es nur gut begründen können. Was mir auch immer ein Anliegen ist, ist zu sagen „Das ist mir nicht aus dem Blick, aber zeitlich müssen wir es verschieben“ und mir ist es auch ein Anliegen, dass ich Ressourcen aquiriere, wenn zum Beispiel nicht alles so mit der Personalressource schaffen, dass wir uns dann Hilfe und Unterstützung holen. Das dauert eben auch, das geht nicht von heute auf morgen, aber da müssen wir halt hinterher sein. Das ist natürlich auch wieder Arbeit. Aber ja, dass alles gerade unter einen Hut zu bringen, finde ich schon heftig, muss ich sagen. Gerade im Gleichstellungsbereich finde ich es sehr schade, denn ich musste einige Vorhaben verschieben. Das sehe ich dann schon ein Stück weit mit gewissem Wehmut, wenn ich andere Gleichstellungsbeauftragte sehe, die 100 % im Gleichstellungsbereich unterwegs sind. Ich kann manches nur noch antippen und nicht mehr so sehr in die Tiefe gehen. Ich versuche den Überblick zu bewahren und mir zu sagen, dass ich das irgendwann auch anpacken werde. [00:23:17]

I: Vielen Dank für das Gespräch!

Transkription Interview Großstadt (120.000 EW)

I: Sie sind als Integrationsbeauftragte in der Stadt [Name der Stadt] tätig. Wie hoch ist denn die Einwohnerzahl und wie hoch ist der Anteil an Menschen mit Migrationshintergrund? [00:00:15]

B2: Die Stadt [Name der Stadt] hat rund 120.000 Einwohner und der Anteil der Menschen mit Migrationshintergrund liegt bei ca. 50 %. Ich denke, [Name der Stadt] liegt da bundesweit sehr weit oben, nach Frankfurt auf Platz zwei würde ich fast behaupten. Der Ausländeranteil, also diejenigen die einen ausländischen Pass haben, liegt bei 20 %. [00:04:9]

I: Wie lange sind Sie denn schon Integrationsbeauftragte bei der Stadt [Name der Stadt]? [00:00:55]

B2: Also ich bin seit Mai 2015 Integrationsbeauftragte und wurde meine Stelle von meiner jetzigen Chefin besetzt. [00:01:06]

I: Wissen Sie, wie lange es die Stelle in Heilbronn schon gibt? [00:01:13]

B2: Ja, seit Mai 2008. [00:01:19]

I: Welches Studium haben Sie abgeschlossen? [00:01:24]

B2: Ich habe Anglistik, Amerikanistik und Politikwissenschaft studiert im Bachelor studiert und den Master habe ich in Internationale Beziehungen absolviert. [00:01:39]

I: An welchen Aufgaben bzw. Projekten arbeiten Sie aktuell? [00:01:47]

B2: Wir haben verschiedene Handlungsfelder und Integration ist eine Querschnittsaufgabe. Gerade bin ich im Bereich der kultursensiblen Pflege unterwegs. Wir haben ein Projekt vom Bundesfamilienministerium bewilligt bekommen im Bereich der Demenz Erkrankung.

Dafür erstellen wir einen interkulturellen Koffer für zwei Kulturkreise, Türkei-Stämmige und Spätaussiedler. Dann haben wir noch die Geschäftsstelle des Integrationsbeirates, dort bin ich gerade in Kooperation mit der Landeszentrale für politische Bildung zur Erstellung eines E-Learning Seminars. Das wird ein Pilotprojekt sein, das dann beim Integrationsbeirat durchgeführt wird und dann für ganz Baden-Württemberg zur Verfügung steht. [00:02:36]

I: Gehört die Flüchtlingsarbeit auch zu Ihrem Aufgabengebiet?
[00:02:45]

B2: Das ist separat. Wir sind dem Dezernat I unterstellt, also direkt dem Oberbürgermeister und der Flüchtlingsbereich ist im Sozialamt, sprich im Dezernat III. Diese Bereiche sind also getrennt und es gibt auch eine Flüchtlingsbeauftragte. Wir sind jedoch in enger Absprache mit einander. Es gibt einen sogenannten Jour Fix, an den wir immer teilnehmen und uns austauschen. [00:03:05]

I: Halten Sie die Trennung der Flüchtlingsarbeit von der Integrationsarbeit für sinnvoll? [00:03:10]

B2: Also es ist historisch bedingt. Es gibt viele Schnittstellen. Wenn die Asylbewerber anerkannt sind, fallen diese natürlich automatisch in den Integrationsbereich, aber die Aufgaben davor, sei es die Unterbringung der Flüchtlinge, die Leistungen, die Ehrenamtskoordination sind meiner Meinung nach die Aufgaben die eine extra Person, also ein Flüchtlingsbeauftragter koordinieren sollte. [00:03:52]

I: Die Integrationsarbeit wird ja bei Ihnen im Rahmen einer Stabsstelle zusammen mit dem Bereich Partizipation koordiniert. Gibt es eine Trennung der Bereiche Partizipation und Integration oder sind Sie auch für die Partizipation zuständig? [00:04:10]

B2: Nein. Also das Aufgabengebiet der Bürgerbeteiligung, also Partizipation koordiniert meine Vorgesetzte, wobei die Bürgerbeteiligung bei uns mehr die politische Teilhabe meint und nicht das Bürgerschaftliche Engagement. [00:04:40]

I: Halten Sie es für sinnvoll, dass die Integrationsarbeit als Stabsstelle verankert ist? [00:04:54]

B2: Ja, ich finde das auf jeden Fall sehr wichtig, weil Integration dadurch auch zur „Chefsache“ wird und wir sehr vieles direkt mit dem Oberbürgermeister besprechen können. Die Einflussnahme auf das Geschehen ist sehr viel höher und auch schneller als wenn man weiter unten in der Verwaltungsstruktur ist. [00:05:23]

I: Bewerten Sie die Größe der Stadt für Ihre Integrationsarbeit eher als positiv oder negativ? [00:05:40]

B2: (Pause) Ich finde, das Team, also die personelle Ausstattung sollte im Verhältnis zur Größe der Stadt stehen. Es gibt sehr viele Aufgaben, auch in der Projektarbeit und dafür sollten auch genügend Personalstellen vorhanden sein. Also ich denke momentan erreicht unsere Integrationsarbeit schon alle Zielgruppen. [00:06:27]

I: Wie viele Mitarbeiter gibt es denn in Ihrem Team? [00:06:36]

B2: Also wir haben mit den Studenten aus dem Praxissemester zusammen, die hier wirklich viel Arbeit übernehmen und mit dem Bereich Partizipation zehn Mitarbeiter. Darunter aber auch geringfügig Beschäftigte und auch Drittmittelstellen und eine Traineeestelle. [00:07:03]

I: Haben Sie konkrete Veränderungen seit dem vergangen Jahr gespürt, die sich aufgrund der erhöhten Zuwanderung ergeben haben? [00:07:21]

B2: Interessanterweise habe ich die Stelle gerade bevor die hohe Zuwanderung begann, erhalten. Die Stellen, die jetzt geschaffen wurden im Laufe der VwV Integration, dazu gehört meine Stelle nicht. Meine Stelle ist auch von der Stadt finanziert und nicht vom Land. Ich habe das auch gar nicht kommen sehen und meine Aufgaben waren auch nicht auf Flüchtlinge ausgerichtet. Das Ganze hat sich davor schon entwickelt, eben auch dadurch, dass wir die Partizipation mit dazu genommen haben, wurde entschieden, dass die Stelle neu besetzt wird. [00:08:11]

I: Gibt/Gab es Veränderungen bezogen auf den Kontakt zu anderen Verwaltungsstellen? Gibt es bei Ihnen viele Berührungspunkte? [00:08:35]

B2: Ich würde sagen, dass durch die Flüchtlingssituation in der Hinsicht was verändert wurde, dass die Bürger und die Verwaltung sich interkulturell öffnen. Alle haben die Notwendigkeit gesehen, dass nun etwas getan werden muss und das bewerte ich als sehr positiv. [00:09:23]

I: Welche Berührungspunkte haben sie konkret mit anderen Verwaltungsstellen? [00:09:41]

B2: Also in der Verwaltung sind wir eigentlich mit allen Ämter und Behörden vernetzt, die auch indirekt mit Integration zu tun haben. Zum Beispiel mit dem Schul-, Kultur- und Sportamt. Mit dem Kulturstadtamt hinsichtlich interkultureller Arbeit, mit dem Schulamt wenn es um Vorbereitungsklassen / Vabo-Klassen geht und mit dem Sportamt, weil die beispielsweise ein internationales Sportfest organisiert haben. Des Weiteren haben wir mit dem Personalrat und dem Personalamt zu tun, wenn es um interkulturelle Trainings geht. Ich führe interkulturelle Trainings mit Auszubildenden durch, also es geht auch sehr um interne interkulturelle Öffnung.

Dann haben wir mit der Ausländerbehörde zu tun, denn wir haben ja ein großes Mittlernetzwerk aufgebaut. Wir haben sogenannte Welcome-Guides ausgebildet, die beim Ausfüllen von Formularen helfen. Wir sind ebenfalls mit dem Gesundheitsamt in Kontakt, wenn es darum geht, in welchen Arztpraxen werden welche Sprachen gesprochen. Also wir sind in der Hinsicht wirklich gut vernetzt. Sogar auch im Bereich der älteren Migranten haben wir den jetzt auch wieder den Seniorenwegweiser aktualisiert. Da finden Sie zum Beispiel Infos zum Thema der islamischen Bestattung. Mit dem Pflegestützpunkt sind wir in Kontakt bezüglich der kultursensiblen Pflege usw. [00:11:17]

I: Denken Sie, dass die erhöhte Zuwanderung auch ein Signal für die Verwaltung war, sich interkulturell mehr zu öffnen? [00:11:30]

B2: Ja, wobei das in [Name der Stadt] schon vorher der Fall war. Gerade aufgrund dem hohen Anteil der Menschen mit einer Zuwanderungsgeschichte, war das schon immer ein aktuelles Thema. Das Mittlernetzwerk wurde 2008 in Schulen, in Migrationsberatungsstellen oder anderen Beratungsstellen ausgebaut und ist schon nicht mehr weg zu denken. [00:12:03]

I: Ist ihr Arbeitspensum seit dem vergangenen Jahr gestiegen? [00:12:09]

B2: Ich denk nicht. Der Arbeitsaufwand ist als Integrationsbeauftragte immer enorm. Das war mir vorher auch schon bewusst. Man hat sehr viele Abend- und Wochenendtermine. [00:12:40]

I: Wie bewerten Sie es, dass seit der starken Zuwanderung viele Stellen für Integrations- und Flüchtlingsbeauftragte geschaffen wurden? Auch zum richtigen Zeitpunkt? [00:13:07]

B2: Also ich halte das auf jeden Fall für richtig und wichtig, aber es hätte schon viel früher geschehen sollen. Ich merke das ja auch bei meiner Stelle.

Es wurden sehr viele Strukturen geschaffen und es gibt viele Netzwerke. Jetzt quasi atok zu reagieren in der Flüchtlingssituation, also parallel, das ist eine große Herausforderung für die, die gerade angefangen haben. Aber ich finde es auf jeden Fall sinnvoll, dass so viele Stellen geschaffen wurden und ich hoffe auch, dass diese Anschubfinanzierung die Kommunen animiert, dieses dann auch wahrzunehmen und dann weiter zu finanzieren, wenn die Finanzierung ausläuft. [00:14:24]

Mit welchen Erwartungen sind sie letztes Jahr diese Stelle angetreten? [00:14:52]

B2: Also ich habe eigentlich immer nur die Menschen mit Zuwanderungsgeschichte im Blick gehabt. Ich dachte, ich werde viel mit Migrantenvereinen zu tun haben und viel Netzwerkarbeit leisten. Dass ich aber auch mit den „Bio“-Deutschen zu tun haben werde und da Überzeugungsarbeit leisten muss das war mir in der Hinsicht nicht so klar. Es ist natürlich eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe, man muss beide Gruppen zusammen bringen. Auch waren mir viele Handlungsfelder vorher gar nicht so bewusst, wie zum Beispiel die kultursensible Pflege. Man muss ich bei allen Lebenslagen ein „Know-How“ aneignen. Es ist ein totaler „Allround“-Job. [00:16:12]

I: Dann gab es auch eine konkrete Einweisungen und klar formulierte Aufgaben? [00:16:29]

B2: Genau, dadurch dass meine Stelle vorher schon besetzt war, waren die Aufgaben und Projekte bereits klar. [00:16:45]

I: Welche Faktoren haben Sie für die Bewerbung für diese Stelle motiviert? [00:17:01]

B2: Da gab es mehrere Gründe. Zum einen war ich schon immer sehr im internationalen und interkulturellen Bereich tätig. Ich war vorher an der Universität tätig und habe mit internationalen Studierenden zu tun gehabt, ich habe auch schon einmal ein BAMF- Projekt koordiniert und war in einen Migrantenverein tätig.

Ich war auch schon im Ausland und all diese Berufserfahrung, die ich eben gesammelt habe, hat mich schlussendlich dazu geführt mich auf diese Stelle zu bewerben. Ich wollte gerne raus aus dem Hochschulbereich und die Verwaltung war mir nicht fremd, weil ich ja auch schon als akademische Mitarbeiterin in der Verwaltung tätig war und hab dann eben geschaut, wo ich unterkommen könnte. [00:18:04]

I: Werden Sie in Ihrer Arbeit auch teilweise seitens der Verwaltung ausgebremst? Im Sinne von Hürden durch Verwaltungsvorschriften/ Gesetze/ Anweisungen usw.? [00:18:26]

B2: Ich bin ja eine Quer-Einsteigerin in der Verwaltung und das war für mich am Anfang schon auch sehr gewöhnungsbedürftig. Also auch wenn ich das teilweise schon in der Universitätsverwaltung mitbekommen habe, gibt es in der Verwaltung einfach Befindlichkeiten, bei denen man aufpassen muss. Zum Beispiel, dass man nicht in den Aufgabenbereich eines anderen reingrätscht, daher sind Absprachen sehr wichtig. [00:19:14]

I: Wenn Sie sich jetzt in der Rolle an Integrationsbeauftragte befinden, erleben Sie da auch Konflikte? Beziehungsweise haben Sie manchmal das Gefühl nach dem Motto „Es jedem Recht zu machen, ist eine Kunst, die niemand kann“? [00:19:33]

B2: Ja, das Gefühl habe ich schon, dass man es jedem Recht machen muss, aber auch Recht machen will. Aber ich denke, dass das einfach nicht immer möglich ist.

Es gibt natürlich manche, die sich dann verprellt fühlen, man versucht natürlich jedem gerecht zu werden, aber es klappt eben nicht immer. [00:20:03]

I: Und sehen Sie sich da auch im Zwiespalt zwischen einerseits der Verwaltung für die Sie tätig sind und andererseits die Migranten für die Sie sich einsetzen möchten? [00:20:24]

B2: Also vielleicht in dem Prozess, denn Migranten wollen alles immer sehr schnell haben und spontan in dieser Hinsicht sind. Aber man muss eben bedenken, dass bestimmte Absprachen erst einmal getroffen werden müssen und man viele Zwischenschritte gehen muss, bevor man ein Ziel dann erreicht. Dies zu vermitteln, dass dies und das erledigt werden muss, bevor man zum nächsten Schritt übergehen kann, sorgt auf jeden Fall für eine gewisse Spannung. Aber das ist dann auch meine Aufgabe zu vermitteln. Man sagt ja immer „Integrationsbeauftragte sind Brückenbauer zwischen der Gesellschaft und der Verwaltung“. [00:21:19]

I: Und denken Sie, dass sie das gut meistern? [00:21:26]

B2: Ja ich denke schon, dass ich das ganz gut hinbekomme, wenn auch im Spagat. [00:21:39]

I: Welche Projekte gibt es die Sie im Rahmen der erhöhten Zuwanderung realisiert haben oder noch realisieren werden? [00:21:53]

B2: Also da haben wir eine Willkommensbroschüre für Neuzugewanderte veröffentlicht, die 2-sprachig ist und steht auf der Homepage auch in zwölf weiteren Sprachen zur Verfügung und damit haben wir auch schon sehr viel erreicht. Als nächstes Projekt wollen wir eine Strategie entwickeln für eine interkulturelle Öffnung nach Innen und Außen bzw. eine Diversity-Strategie, weil wir auch im Juni des vergangenen Jahres die Charta der Vielfalt unterschrieben haben und möchten uns im Oktober mit allen Akteuren der Stadtverwaltung (Frauenbeauftragte, Inklusionsbeauftragte, usw..) um diese Strategie gemeinsam zu entwickeln. [00:22:41]

I: Vielen Dank für das Interview. [00:22:45]

Transkription Experteninterview Großstadt (600.000 EW)

I: Zunächst hätte ich ein paar allgemeine Fragen. Wie hoch ist die Einwohnerzahl, wie hoch ist der Ausländeranteil, bzw. der Anteil der Menschen mit Migrationshintergrund? [00:00:20]

B4: Die Stadt [Name der Stadt] hat ungefähr 600.000 Einwohner. Anteil der ausländischen Bevölkerung liegt bei ungefähr 22-23 % und der Anteil der Menschen mit Migrationshintergrund bei ca. 40%. Bei Kinder und Jugendlichen bewegt es sich auf die 60% zu. [00:00:39]

I: Wie lang sind Sie hier schon als Integrationsbeauftragte tätig? [00:00:43]

B4: Ich selber bin seit 2002 hier in der Abteilung Integration. [00:00:48]

I: Wie lange gibt es die Stelle für die Integrationsarbeit schon? [00:00:56]

B4: Es gab in [Name der Stadt] schon in den 80er Jahren einen Ausländerbeauftragten und das Ganze wurde dann 2000 mit dem Bündnis für Integration, also dem [Name der Stadt] Integrationskonzept verändert und zwar dergestalt, dass der Ausländerbeauftragte umbenannt wurde in Integrationsbeauftragte und vom Sozialreferat zum Oberbürgermeister gewandert ist. Dann hat man gesagt „Das ist Querschnittsaufgabe und man macht eine Stabsstelle beim Oberbürgermeister daraus“. Das war 2001. [00:01:37]

I: Welches Studium bzw. welche Ausbildung haben Sie abgeschlossen? [00:01:41]

B4: Ich selber bin Diplom Sozialpädagogin. [00:01:46]

I: Wie groß ist Ihre Abteilung? [00:01:53]

B4: Wir sind hier 10 Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen für 8,5 Stellen und ein sehr gemischtes Spektrum. Von Politologe über Soziologe und Sozialpädagogen, Juristen und auch Verwaltungsangestellte. [00:02:25]

I: Gehört die Flüchtlingsarbeit auch zu Ihrem Aufgabenbereich? [00:02:28]

B4: Es ist so, da Integrationsarbeit Querschnittsaufgabe ist, kümmern wir uns natürlich auch um das Thema Flüchtlinge, wobei für alles was mit Unterbringung, Leistungen etc. zu tun hat, ist das Sozialamt zuständig. Also die Zuständigkeit für Flüchtlinge liegt schon beim Sozialamt. aber wir sind mit sämtlichen Stellen und Ämtern im Austausch. [00:03:00]

I: Also haben Sie hier keinen Flüchtlingsbeauftragten oder keine Flüchtlingsbeauftragte? [00:03:04]

B4: Nein. [00:03:06]

I: Nun ist es ja so, dass in einigen Kommunen die Flüchtlingsarbeit von der Integrationsarbeit getrennt wurde, halten Sie das generell für sinnvoll? [00:03:20]

B4: Ich halte das nicht für sinnvoll. Ich finde, dieselben Fragen, die sich bei der Integration von allen Migranten stellen, die stellen sich auch bei den Flüchtlingen, vielleicht noch ein bisschen verschärft, weil noch andere Themen mit dazu kommen, wie zum Beispiel Traumatisierung oder die Unterbringungssituation oder auch dass sie massiv aus bestimmten Ländern kommen, aber an sich sind die Themen dieselben. Es geht darum Sprache zu lernen, es geht darum, sich hier heimisch zu fühlen, einen Einstieg in den Beruf zu bekommen und für die Kinder Bildungschancen zu eröffnen, Nachbarschaften zu gründen, zu schauen, dass man eine ordentliche Wohnung und Kontakte bekommt. [00:04:05]

I: Sie haben hier bestimmt sehr viele Projekte. Können Sie da ein paar Projekte rausfiltern, mit denen Sie sehr viel zu tun haben? [00:04:19]

B4: Also uns ist folgendes ganz wichtig: Wir sind zwar eine strategische Abteilung, das heißt, wir koordinieren viele Netzwerke, wir gucken, wo es neue Ansätze gibt und wo es Bedarfe gibt, wir unterstützen die Ämtern und wir bringen Leute zusammen. Das ist schon so unsere Hauptaufgabe hier innovativ neue Themen zu setzen, aber wir halten es ganz wichtig, dass wir nicht nur planen, sondern dass wir auch einzelne Projekte durchführen. Deswegen machen wir schon auch operative Sachen.

Eine Kollegin hat vor etlichen Jahren ein Patenprogramm aufgebaut, das Schüler und zwar vorwiegend aber nicht ausschließlich Kinder mit Migrationshintergrund bei der Berufsorientierung unterstützt. Dieses Projekt heißt „Startklar“. Also Seniorpartner gehen in Schulen und unterstützten die Jugendlichen. Sie hat da sehr gute Kooperationsformen mit den Schulen aufgebaut, viele Freiwillige gefunden und betreut das Ganze, koordiniert es und schult die Ehrenamtlichen.

Ein anderes Projekt das ich auch sehr gut finde, ist im Bereich der politischen Bildung, indem wir Jugendliche, oft mit Migrationshintergrund, die schon studieren oder schon in gewissen Positionen sind, aber noch jung sind, in Schulen schicken um dort Dialogveranstaltungen zu machen. Dialogveranstaltungen zu Themen, die Jugendliche bewegen, aber auch zu Themen die mit politischer Bildung zu tun haben. Das Ganze ist zum Teil in den Unterricht integriert und wird zum Teil als Workshops angeboten. Wenn man sich dafür anmeldet, dann ist es auch Pflicht, daran teilzunehmen. Es ist zwar ein freiwilliges Angebot, dass man dann aber regelmäßig besuchen sollte. Das wird dann auch im Zeugnis vermerkt.

Das sind auch ganz tolle Formate und weil uns das Format so gut gefallen hat, weil die einen tollen Zugang zu Jugendlichen haben und auch die Jugendliche sagen „Endlich haben wir in der Schule auch mal Möglichkeiten uns nicht nur an dem Lernstoff entlang zu hangeln sondern unsere Themen einzubringen“. Viele merken dann auch, dass viele Themen, die sie selber berühren eigentlich schon auch mit was Größerem zu tun haben (Pause), mit politischen Einstellungen oder politischen Entscheidungen, die getroffen werden. Bei diesem Dialogformat geht es eben darum, dass man zuhören lernt und den anderen ausreden lassen lernt. Die Dialogmoderatoren werden auf eine bestimmte Art und Weise geschult, wie sie diese Dinge in den Schulen einbinden. Das hat uns dann so gut gefallen, dass wir das jetzt zum Beispiel übertragen auf die Flüchtlinge. Wir gehen jetzt in [Name der Stadt] Unterkünfte und machen dort auch solche Dialogveranstaltungen mit den Dialogmoderatoren, einer Kollegin aus unserer Abteilung und natürlich auch mit Dolmetschern in 2 - 3 verschiedenen Sprachen. Wir laden dann einfach ein und sagen „Wer mag, kann kommen“.

In einer solchen Dialogveranstaltung werden dann Themen angesprochen wie zum Beispiel: Wie geht es mir hier? Welche Erwartungen habe ich an Deutschland? Welche Erwartungen hatte ich und sind vielleicht nicht erfüllt worden? Wie empfinde ich die Deutschen und Deutschland? Was habe ich für Ziele? Was verstehe ich vielleicht nicht? und Was habe ich für Fragen? und das kommt sehr gut an. Das Projekt wurde also auf eine neue Zielgruppe angepasst. [00:08:55]

I: Haben sich im Rahmen der erhöhten Zuwanderung noch mehr solche Projekte entwickelt oder Projekte ausgebaut, die bereits da waren? [00:09:05]

B4: Ja vor allem im Bereich der Sprachförderprogramme. Wir hatten in [Name der Stadt] immer kommunale Deutschkurse, z.B. das Programm „Mama lernt Deutsch“ oder so kleinere Kursangebote für Leute, die eben nicht in die Integrationskurse gehen können oder auch nicht müssen, z.B. ältere Menschen, die sich fragen „Was will ich denn jetzt noch eine B1 Prüfung ablegen?“. Für die hatten wir immer schon städtische Deutschkurse. Und wo wir jetzt die hohen Flüchtlingszuwanderung ausgesetzt waren in den letzten zwei Jahren, haben wir plötzlich gesehen, da gibt es nun auch eine Zielgruppe, die keinen Zugang zu den Integrationskursen und zu berufsorientierten Sprachförderungen. Die brauchen jetzt erst einmal allgemeine Sprachkenntnisse. Deswegen haben wir nun die Deutschkurse für Flüchtlinge zum Beispiel auch ausgebaut. [00:10:00]

I: Haben Sie eine ungefähre Zahl über die Flüchtlinge, die aktuell in [Name der Stadt] sind? [[00:10:04]

B4: Da müsste ich nachschauen. Ich denke, etwas zwischen 8.000 und 10.000. [00:10:17]

I: Ist das auch spürbar? [00:10:23]

B4: Ja auf jeden Fall. [00:10:28]

I: Welche Vorteile sehen Sie darin, dass die Integrationsarbeit bei Ihnen als Stabsstelle verankert ist? [00:10:45]

B4: [Name der Stadt] hat jetzt eine strukturelle Veränderung vorgenommen. Wie gesagt, wir waren sehr lange beim Oberbürgermeister und nachdem das Land sozusagen eine Veränderung vorgenommen hat und ein Ministerium für Soziales und Integration geschaffen hat, hat [Name der Stadt] jetzt auch seine Bürgermeisterebene neu strukturiert. Wir gehören jetzt nicht mehr zum Oberbürgermeister, da der gesagt hat „Ich will nicht mehr so viele Themen bei mir haben, das war jetzt lange genug Stabsstelle und es macht jetzt mehr Sinn, das einem anderen Bürgermeister zuzuordnen, der auch mit der ganzen Flüchtlingsthematik viel zu tun hat“. [Name der Stadt] hat also eine neue Strukturierung vorgenommen, in dem Bildung und Jugendamt zusammengelegt wurde, also das Schulverwaltungsamt und das Jugendamt ist jetzt unter einem Dach, das war früher getrennt und man hat Jobcenter, Sozialamt und Integration zusammengelegt. Die unterstehen jetzt dem Bürgermeister des Referats für Soziales und gesellschaftliche Integration. Wir sind also immer noch eine Stabsstelle aber eben bei diesem Bürgermeister. Wir sollen jetzt eben ganz stark mit dem Sozialamt zu den Themen der Flüchtlingsintegration zusammenarbeiten und auch mit dem Jobcenter zum Thema Arbeitsmarktintegration, allgemein und speziell auch für Flüchtlinge. Und weiterhin auch übergreifende Themen behandeln, also sodass wir trotzdem auch bei der Personalpolitik oder anderen Referaten uns einklinken können. [00:12:45]

I: Welche Vorteile sehen Sie, wenn die Integrationsarbeit als Stabsstelle geführt wird im Vergleich dazu, wenn die Integrationsarbeit in einem Fachbereich angesiedelt ist? [00:12:53]

B4: Das ist ein sehr großer Vorteil. Wenn Sie in einem Amt untergebracht sind, dann haben Sie viel kompliziertere Wege, Sie müssen viel mehr einhalten und abstimmen. So sind die Entscheidungswege einfach sehr kurz UND natürlich hat es auch was mit der Ebene zu tun, ob ich einem Amtsleiter auf Augenhöhe begegnen kann oder ob ich ihm unterstellt bin. [00:13:30]

I: Sie erledigen im Rahmen der Integrationsarbeit sehr viele Querschnittsaufgaben und stehen in Kontakt mit vielen anderen Verwaltungsstellen. Hat sich da die Zusammenarbeit oder der Kontakt durch die erhöhte Zuwanderung verstärkt? [00:13:50]

B4: Nein, also wir waren immer schon eine sehr kooperationsfreudige Abteilung, sowohl innerhalb der Stadt als auch bundesweit. Wir sind sehr gut innerhalb der Verwaltung vernetzt. [00:14:10]

I: Sehen Sie da auch ein Fortschritt in der Verwaltung bezüglich der interkulturellen Öffnung? [00:14:20]

B4: Ja schon. Das Thema haben wir schon sehr, sehr lange auf der Agenda in [Name der Stadt]. Es geht in manchen Bereichen besser vorwärts, in anderen Bereichen ist es zäher. Also das sind langfristige Prozesse. [00:14:40]

I: Hat sich die Zuwanderung auch auf Ihr Arbeitspensum und auf die Arbeitsdichte ausgewirkt? [00:14:50]

B4: Ja sehr stark. Ich erhalte sehr sehr viele Anfragen, von einzelnen Bürgern, die hier anrufen und was anbieten, irgendeine Idee haben oder sich über irgendetwas aufregen. Es sind viel mehr Bürger die sich melden, Organisation, Kultureinrichtungen oder Unternehmer, die Fragen haben oder beraten werden möchten. Und natürlich sehr viele Kollegen innerhalb der Stadtverwaltung, die Beratung oder Unterstützung brauchen. Da machen wir dann auch wieder irgendwelche Seminare oder Schulungen. Es ist also wesentlich mehr. [00:16:00]

I: Sehen Sie in Ihrer Arbeit auch eine Schwerpunktverschiebung, da es eigentlich immer nur um Flüchtlinge geht obwohl es natürlich auch noch ganz viele Migranten ohne Fluchtgeschichte gibt, die Hilfe oder Unterstützung brauchen? [00:16:21]

B4: Ja das ist schon der Fall. Da muss man, finde ich, gerade sehr aufpassen, dass man nicht immer nur den Blick auf die Flüchtlinge richtet, sondern dass man auch noch die anderen im Kopf hat, die schon lange da sind oder die im Rahmen der EU-Zuwanderung zu uns kommen oder die qualifizierte Zuwanderung, die Zuwanderung im Rahmen der Eheschließung usw.

Da müssen wir wirklich sehr gut aufpassen und ich bin überhaupt kein Fan von diesen separaten Programmen „Nur für Flüchtlinge“, „Nur für EU-Zuwanderer“, „Nur für Aussiedler“. Ich denke, man sollte es themenspezifisch machen. Wenn ich deutsch lerne, sollen alle Deutsch lernen und man sollte nach dem Sprachniveau schauen und nicht nach dem Status. Bei der Berufsintegration und den Schulen genauso und überall. Das macht viel mehr Sinn. [00:17:35]

I: Im Rahmen der VwV - Integration wurde die Schaffung vieler Stellen für Integrations- und auch Flüchtlingsbeauftragte gefördert. Bewerten Sie das als positiv? Auch in Bezug auf den Zeitpunkt? [00:17:50]

B4: Das bewerte ich schon als positiv, wir müssen nur aufpassen, dass wir dadurch keine Parallelstrukturen schaffen. Die Integrations- und Flüchtlingsbeauftragten müssen gut zusammenarbeiten und am besten wäre es eigentlich, die würden sich beide Integrations- und Flüchtlingsbeauftragte nennen oder eben nur Integrationsbeauftragte. Natürlich kann es sein, eine Kommune will mit dieser Flüchtlingsbeauftragten nur die Freiwilligen koordinieren, aber dann ist es auch eher eine Koordinationsstelle für Freiwillige im Flüchtlingsbereich als eine Flüchtlingsbeauftragte für alle Bereiche. Wir haben hier zum Beispiel eine Koordinatorin im Sozialamt sitzen für die Koordination der ganzen Freundeskreise, die sich bei den Flüchtlingen engagieren und die ist gut beschäftigt. Die könnte man jetzt auch Flüchtlingsbeauftragte nennen. [00:18:52]

I: Welche Faktoren motivieren denn Sie für die Ausübung dieser Stelle? [00:19:05]

B4: Ich bin sehr viele Jahre im Bereich der stadtteilorientierten Arbeit tätig gewesen und habe viele Jahre selber in Deutschkursen unterrichtet, habe. Ich habe dann auch koordinierende Tätigkeiten bei einem Träger übernommen und habe dann überregionale Koordination von solchen Kursen übernommen. Ich habe EU-Projekte koordiniert und irgendwann gemerkt, dass diese Basisarbeit eine gute Grundlage ist und dass mir das Koordinieren, Steuern und Netzwerke bilden liegt, was mich dann auch hier her geführt hat. Ich finde es sehr sehr vielseitig. Wenn ich zurückdenke an diese 11-12 Jahre, die ich jetzt hier bin, es hat sich immer wieder verändert.

Die Themen haben sich verändert, wir haben relativ viel Freiraum eigene Themenschwerpunkte zu setzen, es ist sehr abwechslungsreich und sehr vielfältig und wir können schon auch sehr viel bewegen. [00:20:23]

I: Sie sind zwar schon sehr lange hier und kennen die Verwaltungsstrukturen und auch Verwaltungsgänge, aber stoßen Sie dennoch manchmal auf Hürden seitens der Verwaltung, die Sie in Ihrer Integrationsarbeit ausbremsen? [00:20:40]

B4: Natürlich. Wenn Sie mit der Verwaltung zu tun haben, kommt natürlich oft dieses „Da sind wir nicht zuständig“, „Machen Sie doch“ oder „Amtssprache ist Deutsch“ oder „Die sollen sich gefälligst anpassen“. Natürlich hört man das immer mal wieder und ich denke, da geht es ganz viel darum um Prozesse anzustoßen, zu sensibilisieren dafür und immer wieder zu sagen „Leute, wir sind für alle da“ und wenn 40 % der Menschen diese Dienstleistung in Anspruch nehmen sollen und Migranten sind, dann müssen wir uns darauf einstellen. Dann müssen wir unsere Dienstleistung anpassen und auch verändern. Das fällt manchen leichter und manchen schwerer. Es gibt natürlich Ämter oder Abteilungen mit denen das zäher geht und Sie einen sehr langen Atem brauchen, bei manchen wirklich auch nicht durchkommen und dann gibt es auch welche bei denen es richtig Spaß macht und wo man merkt, da verändert sich etwas am Denken und da geht etwas voran. Das ist richtig klasse. [00:21:57]

I: Denken Sie, dieses Umdenken wird jetzt auch nochmal verstärkt dadurch, dass der Bedarf spürbar da ist? [00:22:07]

B4: Ja sicher. In manchen Bereichen auf alle Fälle. Wenn ich mir zum Beispiel die Personalpolitik anschau. Im Moment sind Auszubildende rar. Die Stadt [Name der Stadt] hat schon vor Jahren mit der Werbekampagne „Deine Stadt- Deine Zukunft“ angefangen für mehr junge Menschen mit Migrationshintergrund im öffentlichen Dienst zu werben. Am Anfang war es nicht so einfach, die Verwaltung davon zu bezeugen, dass wir so eine Werbekampagne brauchen. Dann langsam, langsam sind sie immer mehr in Begeisterung gekommen und heute merkt man, dass wenn man diese 40 % - 60 % der jungen Menschen mit Migrationshintergrund nicht gewinnt, haben wir hier bald keine Auszubildenden mehr.

Und wir haben schon gemerkt, dass man diese auch ein bisschen anders ansprechen muss oder man muss auch auf die Elternhäuser zu gehen und die Multiplikatoren mit ins Boot nehmen. Das finde ich ein ganz typisches Beispiel. [00:23:10]

I: Es ist klar, dass Integrationsarbeit eine Querschnittsaufgabe ist und Sie mit unterschiedlichen Personengruppen, Institutionen und Organisationen zu tun haben. Sehen Sie sich selbst in gewisser Weise manchmal in eine Zwiespalt, bzw. Spagat alles gerecht zu werden, aber das ist auch eine Kunst die fast keinem gelingt? [00:23:29]

B4: Also man braucht ganz sicher sehr viel diplomatisches Gespür um diese Arbeit machen zu können, aber man muss manchmal auch unbequem sein. Ich denk das ist wichtig. Damit meine ich nicht, den Leuten vor den Kopf stoßen, aber sie schon dann auch mit unbequemen Dingen konfrontieren und sagen „Leut‘, so geht’s nicht! Da müsst‘ mer umdenken“. Wichtig ist aber auch, dass man rüberbringt, was das für einen Vorteil hat, wenn wir unsere Arbeit verändern oder wenn sie mit uns kooperieren. Das erleichtert ja letztendlich Ihre Arbeit. Wir haben zum Beispiel vor einiger Zeit das Welcome Center gegründet und es waren sehr große Befürchtungen innerhalb der Stadtverwaltung, jede Menge Mehrarbeit dadurch zu bekommen. Auf die Art „Wir sind dann das Backoffice, von dem die dann ständig die Unterstützung wollen“, was vor allem von der Ausländerbehörde kam. Ich denke, wichtig ist, Dinge deutlich zu machen und wir entlasten die ein Stück weit dadurch auch, dass wir die Menschen vorberaten und Ihnen vielleicht auch schon Informationen mitgeben können und dann kommen die besser vorbereitet zur Ausländerbehörde, die dann dadurch wiederum weniger Arbeit haben, dass sie mit uns gut kooperieren. Aber wir finden es schon wichtig, dass derselbe Geist, der im Welcome Center da ist, dann auch in der Ausländerbehörde Überhand nimmt und nicht, dass sie dann dort freundlich und da unfreundlich behandelt werden. [00:25:30]

I: Vielen Dank für das Gespräch! [00:25:35]

Zuwanderung gestalten

Integration fördern



Bericht der Unabhängigen Kommission „Zuwanderung“

Zuwanderung gestalten

Integration fördern

Bericht der Unabhängigen Kommission „Zuwanderung“

4. Juli 2001

Vorwort

Mit diesem Bericht legt die Unabhängige Kommission „Zuwanderung“ die Ergebnisse ihrer Arbeit vor: „Zuwanderung gestalten – Integration fördern.“

Die Kommission wurde am 12. September 2000 vom Bundesminister des Innern, Herrn Otto Schily, eingesetzt. Ihr gehörten 21 Mitglieder an.

Als Antwort auf den uns erteilten Auftrag legen wir ein Gesamtkonzept vor. Dabei beachten wir das europäische und internationale Recht. Die humanitären Verpflichtungen gegenüber Asylsuchenden und Flüchtlingen stehen gleichrangig neben den Interessen an Zuwanderung qualifizierter Arbeitskräfte. Politisch Verfolgte und Flüchtlinge brauchen unseren Schutz.

Deutschland ist faktisch ein Einwanderungsland. Menschen sind gekommen und geblieben – andere sind in ihre Heimatländer zurückgekehrt oder weiter gewandert. Zuwanderung ist zu einem zentralen öffentlichen Thema geworden. Die Anerkennung der Realität ist an die Stelle von Tabus getreten. Sachlichkeit bestimmt zunehmend die öffentliche Auseinandersetzung.

Fast 30 Jahre nach dem Anwerbestopp braucht Deutschland dauerhafte und befristete Zuwanderung für den Arbeitsmarkt – wie andere Länder auch. Wie viele es sein sollen, ist mit Hilfe eines Zuwanderungsrates von der Politik in regelmäßigen Abständen zu entscheiden.

Zuwanderung kann nicht gelingen ohne Integration der schon länger bei uns lebenden und der neu zu uns kommenden Menschen. Deshalb sehen wir das vorgeschlagene Zuwanderungs- und Integrationsgesetz als Einheit.

Die Kommissionsarbeit war eingebettet in eine breite Beteiligung aus der Bürgerschaft. Neben einer Vielzahl von Anhörungen, die von der Kommission durchgeführt wurden, erreichte uns eine große Anzahl von Vorschlägen aus allen Gruppen der Bevölkerung. Beeindruckend und hilfreich waren die zahlreichen konkreten Anregungen der ehrenamtlich Engagierten, die sich für Schutz und Integration derjenigen einsetzen, die bei uns leben.

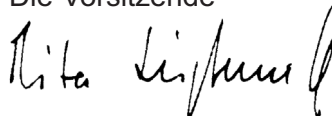
Wir haben ein hohes Maß an Übereinstimmung erreicht.

Die Umsetzung der Empfehlungen ist eine langfristige Aufgabe. Ihre Dringlichkeit ist unbestritten. Es geht um die Zukunft unseres Landes.

Dank sage ich allen, die sich an unserer Kommissionsarbeit beteiligt haben. Er gilt den zahlreichen Gesprächspartnern aus Wissenschaft und Forschung, aus den Kirchen und Gewerkschaften, aus der Politik und Wirtschaft, aus den Vereinen und Verbänden.

Besonderer Dank gilt den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern in der Geschäftsstelle für ihre kompetente und engagierte Unterstützung.

Die Vorsitzende



Prof. Dr. Rita Süssmuth, MdB
Bundestagspräsidentin a.D.

Berlin, den 4. Juli 2001

Die Mitglieder der Kommission

Prof. Dr. Rita Süßmuth, MdB

– Vorsitzende –

Dr. Hans-Jochen Vogel

– stellvertretender Vorsitzender –

Horst Eylmann

Rechtsanwalt und Notar

Ralf Fücks

Senator a.D.

Vorstand der Heinrich-Böll-Stiftung

Prof. Dr. Kay Hailbronner

Lehrstuhl für öffentliches Recht, Völker- und Europarecht
Universität Konstanz

Dr. Hans-Olaf Henkel

Präsident der Wissenschaftsgemeinschaft Gottfried Wilhelm Leibniz e.V.

Hajo Hoffmann

Oberbürgermeister der Stadt Saarbrücken,
Präsident des Deutschen Städtetages

Roland Issen

Vorsitzender der Deutschen Angestellten Gewerkschaft

Christoph Kannengießer

Geschäftsführer der Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände
Vorstandsvorsitzender der Bundesanstalt für Arbeit

Bischof Karl Ludwig Kohlwege

Vorsitzender der Kommission „Ausländerfragen und ethnische Minderheiten“
des Rates der Evangelischen Kirche in Deutschland

Dr. Gerd Landsberg

Geschäftsführendes Präsidialmitglied des Deutschen Städte- und Gemeindebundes

Prof. Dr. Rainer Münz

Lehrstuhl für Bevölkerungswissenschaft
Humboldt-Universität zu Berlin

Dr. Frank Niethammer

Vizepräsident a.D. des Deutschen Industrie- und Handelstages
Ehrenpräsident der Industrie- und Handelskammer Frankfurt am Main

Vural Öger

Geschäftsführender Gesellschafter des Reiseunternehmens Öger-Tours

Heinz Putzhammer

Mitglied des Geschäftsführenden Bundesvorstandes
des Deutschen Gewerkschaftsbundes

Roland Schilling

Stellvertretender Leiter des UNHCR Deutschland

Cornelia Schmalz-Jacobsen

Senatorin a.D., MdB von 1990–1998
ehemalige Beauftragte der Bundesregierung für Ausländerfragen

Dr. Jürgen Schmude

Dr. Herbert Schnoor

ehemaliger Innenminister des Landes Nordrhein-Westfalen
MdL von 1980–1995

Paul Spiegel

Präsident des Zentralrates der Juden in Deutschland

Weihbischof Dr. Josef Voß

Vorsitzender der Kommission für Migrationsfragen
der Deutschen Bischofskonferenz

Geschäftsstelle der Kommission

Stefan v. Holtey, Leiter der Geschäftsstelle

Hartwig Bierhoff, Stellvertretender Leiter der Geschäftsstelle

Dr. Steffen Angenendt (ab Januar 2001)

Uwe Behrens

Dr. Dieter Bogai

Detlef Bröker (ab Januar 2001)

Dr. Thomas Gnatzy

Dr. Horst Heberlein (ab Januar 2001)

Janine Körner

Imke Kruse (ab März 2001)

Heiko Lüdtke

Sandra Michalski

Dr. Manfred Michl (ab Januar 2001)

Barbara Schäfer

Ute Schönthal

York Schuegraf

Dr. Ingrid von Stumm

Malti Taneja (ab Januar 2001)

Annette Zepp-Glinoga

Inhalt

Vorwort	1
Die Mitglieder der Kommission	2
Geschäftsstelle der Kommission	4
Inhalt	5
I Einleitung	11
1 Ein beginnender Bewusstseinswandel	12
2 Die Bilanz der bisherigen Politik	13
3 Zuwanderung nach Deutschland: gestern und heute	14
4 Die Aufgaben der Zuwanderungspolitik	16
5 Der Auftrag der Kommission	20
II Langfristig Wohlstand sichern	23
1 Weltwirtschaftliche Herausforderungen	24
1.1 Fortschreitende Globalisierung	24
1.2 Wachsende Bedeutung des Wissenstransfers	25
1.3 Intensiver „Wettbewerb um die besten Köpfe“	26
2 Demografischer Wandel	26
2.1 Die Bevölkerung altert und nimmt ab	27
2.2 Mögliche Auswirkungen von Bevölkerungsrückgang und Alterung	31
2.3 Möglichkeiten und Grenzen einer aktiven Familienpolitik	34
3 Die Arbeitsmarktentwicklung	37
3.1 Hohe Arbeitslosigkeit und viele offene Stellen	37
3.2 Unzureichende Ausgleichsprozesse am Arbeitsmarkt	42
3.3 Determinanten des zukünftigen Arbeitskräfteangebotes	42
3.4 Die künftige Nachfrage nach Arbeitskräften	45
3.5 Der Trend zu mehr Selbständigkeit	47
4 Vorhandene Arbeitskraft nutzen	48
4.1 Arbeitslose in den Wirtschaftsprozess integrieren	49
4.2 Potenzial älterer Arbeitnehmer nutzen	52
4.3 In Deutschland lebenden Zuwanderern Beschäftigung ermöglichen	53
4.4 Erwerbstätigkeit von Frauen fördern	53
4.5 Bildungssystem verbessern	54
4.6 Eine Ausschöpfung vorhandener Potenziale	

	ist wichtig, aber allein nicht ausreichend	56
5	Neuansatz im Arbeitsmarktzugang erforderlich	59
5.1	Bisheriger Arbeitsmarktzugang für Ausländer	59
5.2	Verwaltungs- und gesetzestechnischer Reformbedarf	63
5.3	Vereinfachtes Verfahren durch die „Greencard“	64
5.4	Umdenken in der Europäischen Union	65
6	Wirkung von Zuwanderung erkennen und zum Wohl aller nutzen	67
6.1	Demografische Wirkung von Zuwanderung	67
6.2	Auswirkungen von Zuwanderung auf das Wirtschaftswachstum und den Arbeitsmarkt	70
6.3	Wirkung von Zuwanderung auf die sozialen Sicherungssysteme	76
6.4	Die Wohlfahrt anderer Staaten	80
6.5	Leitlinien für die Zuwanderungspolitik	82
7	Erfahrungen sammeln: Ein Modell der arbeitsmarktorientierten Zuwanderung	83
7.1	Eckpunkte	84
7.2	Geregelte Wege der dauerhaften Zuwanderung eröffnen	87
7.3	Auswahl der dauerhaften Zuwanderer	89
7.4	Befristeten Zuwanderern Wege zum Daueraufenthalt eröffnen	95
7.5	Zuwanderung für Existenzgründer erleichtern	97
7.6	Internationale Mobilität von Hochqualifizierten erleichtern	98
7.7	Bedarfsgerechte Wege der befristeten Zuwanderung Engpassarbeitskräften eröffnen	101
7.8	Zuwanderer für eine Ausbildung in Deutschland gewinnen	109
7.9	Bewährte Formen der Zuwanderung ins neue Recht übernehmen	114
7.10	Verfahren der arbeitsmarktorientierten Zuwanderung einfach und schnell gestalten	116
8	Arbeitsmarktzugang von Zuwanderern, die aus humanitären oder sozialen Gründen nach Deutschland kommen	119
9	Deutschland für Zuwanderer attraktiver machen	120
III	Humanitär handeln	123
1	Asyl und Flüchtlinge	123
1.1	Problemlösung durch eine Änderung des Grundgesetzes?	124
	<i>Straffung der Verfahren</i>	
1.2	Beschleunigung der Asylverfahren	128

1.3	Neuregelung des Folgeantragsverfahrens	139
1.4	Abschaffung des Bundesbeauftragten für Asyl- angelegenheiten und der Weisungsunabhängigkeit der Einzelentscheider	143
	<i>Maßnahmen gegen unberechtigten Aufenthalt</i>	
1.5	Asylmissbrauch	145
1.6	Rückkehr und Rückführung	150
	<i>Verbesserung der Schutzgewährung</i>	
1.7	Schutzgewährung bei nichtstaatlicher und geschlechtsspezifischer Verfolgung	159
1.8	Verbesserung der Aufenthaltsbedingungen für Konventionsflüchtlinge	162
1.9	Verbesserung der Rechtssituation geduldeter Ausländer	164
1.10	Härtefallregelungen und Härtefallkommissionen	168
1.11	Unbegleitete Minderjährige	171
1.12	Bürgerkriegsflüchtlinge	173
1.13	Auf dem Weg zu einem gemeinsamen europäischen Asylsystem	176
2	Zuzug von Spätaussiedlern	178
2.1	Historische und quantitative Entwicklung	178
2.2	Gesetzliche Grundlagen	179
2.3	Statusregelung	180
2.4	Kontingentierung und Rückgang des Zuzugs	180
2.5	Sprachtests	181
2.6	Aktuelle Situation	181
2.7	Künftige Gestaltung des Spätaussiedlerzuzugs	182
3	Zuwanderung von Juden aus der ehemaligen Sowjetunion	185
3.1	Grundlagen der Zuwanderung	185
3.2	Verfahren	186
3.3	Zuwanderungszahlen	186
3.4	Probleme bei der Zuwanderung	187
3.5	Anforderungen an die künftige Gestaltung der Zuwanderung von Juden aus der ehemaligen Sowjetunion	187
4	Familiennachzug	188
4.1	Quantitative Entwicklung und Bedeutung	188
4.2	Art. 6 GG als verfassungsrechtliche Grundsatznorm für den Familiennachzug	190
4.3	Die einfach-gesetzliche Ausgestaltung des Familiennachzugs	191
4.4	Vergemeinschaftung des Familiennachzugs	192
4.5	Integrationspolitische Aspekte	193

4.6	Empfehlungen zur künftigen Ausgestaltung des Familiennachzugs	194
5	Illegale	196
5.1	Keine Meldepflicht der Schulen	197
5.2	Keine Strafbewehrung der Unterstützung Illegaler aus humanitären Gründen	197
IV	Miteinander leben	199
1	Eine neue Integrationspolitik	199
2	Überblick über integrationspolitische Maßnahmen und ihre Kosten	204
2.1	Bund	204
2.2	Länder	207
2.3	Kommunen und Wohlfahrtsverbände	208
3	Bildung von Zuwanderern	211
3.1	Deutsche Sprachkenntnisse von Kindern und Jugendlichen	211
3.2	Kindergarten und Vorschule	213
3.3	Schule	215
4	Integration von Zuwanderern in den Arbeitsmarkt	218
4.1	Erwerbsbeteiligung und Arbeitslosigkeit	218
4.2	Berufliche Bildung	221
4.3	Selbständigkeit	225
5	Soziale und kulturelle Integration	227
5.1	Familie	227
5.2	Heiratsverhalten	229
5.3	Wohnsituation	229
5.4	Identifikation mit der alten oder neuen Heimat?	231
5.5	Mitgliedschaft in Organisationen	233
5.6	Islam	235
5.7	Mediengewohnheiten	237
6	Wahrnehmung von Zuwanderung in Deutschland	239
6.1	Soziale Akzeptanz	239
6.2	Straftaten mit rechtsextremistischem Hintergrund und Fremdenfeindlichkeit	242
7	Rechtliche Aspekte der Integration	245
7.1	Folgen der Staatsangehörigkeitsreform	245
7.2	Integrationshindernisse durch das Aufenthaltsrecht	249
7.3	Antidiskriminierungsgesetz	251
8	Integrationskonzepte ausgewählter europäischer Länder	252
8.1	Niederlande	253

8.2	Schweden	255
8.3	Schlussfolgerungen	257
9	Erstförderung von Zuwanderern	257
9.1	Zwei Modelle – ein Ansatz	258
9.2	Vorschläge der Kommission	259
9.3	Kosten der Erstförderung	262
10	Gesetzliche Regelung und Finanzierung einer neuen Integrationspolitik	263
V	Zur Umsetzung der neuen Zuwanderungspolitik	267
1	Der europäische Rahmen der neuen Zuwanderungs- und Asylpolitik	267
2	Gesamtsteuerung, gesetzlicher Rahmen, Organisation und Institutionen	268
2.1	Gesamtstrategie für Zuwanderung und Integration entwickeln	268
2.2	Zuwanderungs- und Integrationsgesetz	273
2.3	Rechtsvereinfachung	276
2.4	Behördenorganisation verbessern	280
3	Daten, Fakten, Transparenz	287
Anhang		295
1	Zur Arbeit der Kommission	295
2	Von der Kommission angehörte Persönlichkeiten	296
3	Anhörung gesellschaftlicher Gruppen am 26./27. April 2001	304
4	Kolloquium mit Ausländerbeauftragten der Länder	306
5	Gutachten	307
Verzeichnis der Abbildungen und Tabellen		308
	Abbildungen	308
	Tabellen	310
Abkürzungsverzeichnis		311
Literaturverzeichnis		314
Stichwortverzeichnis		318

I Einleitung

Deutschland braucht Zuwanderinnen und Zuwanderer. Die Steuerung der Zuwanderung nach Deutschland und die Integration der Zugewanderten werden zu den wichtigsten politischen Aufgaben der nächsten Jahrzehnte gehören. Die Bewältigung dieser Aufgabe erfordert eine langfristig ausgerichtete Politik und ein Gesamtkonzept, das klare Ziele enthält: humanitärer Verantwortung gerecht werden, zur Sicherung des Wohlstandes beitragen, das Zusammenleben von Deutschen und Zuwanderern verbessern und Integration fördern.

Vielen Bürgerinnen und Bürgern ist nicht verständlich, warum es bei einem Jahresdurchschnitt von 3,9 Millionen Arbeitslosen im Jahr 2000 in Deutschland an Hochqualifizierten und Fachkräften mangelt. Zusätzliche ausländische Arbeitskräfte, so lautet ihr Vorbehalt, würden die Arbeitschancen von Einheimischen gefährden. Statt einer Anwerbung ausländischer Arbeitskräfte seien die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit im eigenen Land, eine bessere Qualifizierung der hier Lebenden und eine stärkere Ausschöpfung des inländischen Erwerbspotenzials nötig.

Ein Grund für diese Wahrnehmung ist, dass in der politischen Debatte bislang nicht hinreichend deutlich wurde, wie wichtig ein reger internationaler Austausch ist, um im globalen Wettbewerb bestehen zu können. Auch die Problematik einer alternden und abnehmenden Bevölkerung wurde nicht ausreichend thematisiert. Viele Menschen sind beunruhigt, dass unser Land im internationalen Leistungsvergleich zurückfällt. Sie wissen, dass deutliche Anstrengungen erforderlich sind, damit Deutschland seinen Platz unter den führenden Ländern behaupten oder wieder zurückgewinnen kann.

Wir brauchen Zuwanderung, weil die Bevölkerung Deutschlands altert: Die Lebenserwartung steigt, während die Kinderzahl pro Familie anhaltend niedrig ist, und die Geburten sinken. Im 21. Jahrhundert wird die Bevölkerung deshalb abnehmen. Diese demografische Entwicklung wird Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt und die Innovationskraft von Wirtschaft und Gesellschaft haben. Zudem ist Deutschland eingebettet in eine immer enger verflochtene Weltwirtschaft. Das Wissen der Menschen wird mehr und mehr zum entscheidenden Wachstumsfaktor hoch entwickelter Volkswirtschaften. Dies stellt das Land vor neue Gestaltungsaufgaben.

Für die Bewältigung dieser Herausforderungen sind innenpolitische Reformen dringend erforderlich, vor allem in der Bildungs- und Ausbildungspolitik, der Familienpolitik, der Wissenschafts- und Technologiepolitik sowie der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik. Auch ein zeitgemäßes und zukunftsfähiges Gesamtkonzept für geregelte Zuwanderung und Integration ist für die Modernisierung unseres Landes notwendig. Obwohl Deutschland seit langem faktisch ein Einwanderungsland ist, fehlt bisher ein solches Konzept für eine im gesamtgesellschaftlichen Interesse liegende Zuwanderung.

Deutschland muss aber auch seine Verantwortung und Verpflichtung als wichtiges und verlässliches Mitglied der internationalen Staatengemeinschaft wahrnehmen. Dies gilt insbesondere für den Geltungsbereich der Genfer Flüchtlingskonvention (GFK) und der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK). Wir müssen uns für die weltweite Achtung der Menschenrechte und die Stärkung des Völkerrechts einsetzen und unsere Verpflichtung zum Schutz politisch Verfolgter erfüllen.

Die Attraktivität Deutschlands für künftige Zuwanderer und die Akzeptanz der Zuwanderung hängen davon ab, dass Zugewanderte und Alteingesessene respektvoll miteinander umgehen. Zuwanderung muss daher so gestaltet werden, dass sie keine Bedrohung, sondern eine Bereicherung für unser Land darstellt. Unabdingbare Voraussetzungen sind, dass die inländische Arbeitslosigkeit und die Integrationsdefizite der bei uns lebenden Zuwanderer abgebaut werden.

Zuwanderung und Integration bilden eine unauflösbare Einheit, die aktiv gestaltet werden muss. Integration ist ein langfristig angelegter Prozess, der anstrengend, aber lohnend ist. „Miteinander leben“ heißt, einander kennen zu lernen, sich wechselseitig zu respektieren und zu akzeptieren. Wir werden in Zukunft noch viel stärker als bisher darauf angewiesen sein, gemeinsam mit Menschen anderer Herkunft neue Problemlösungen, Denk- und Arbeitsweisen zu entwickeln.

Die globalen Entwicklungen verändern überall auf der Welt kulturelle Identitäten. Alle Kulturen und Völker müssen lernen, Neues und Anderes zu integrieren. In diesem Sinn ist Zuwanderung in unserem Land nicht nur unter aktuellen wirtschaftlichen Gesichtspunkten bedeutsam, sie muss auch als Chance des Lernens und der kreativen Gestaltung begriffen werden.

1 Ein beginnender Bewusstseinswandel

Über Zuwanderung wird heute anders diskutiert als noch vor einigen Jahren: Vertreter der Wirtschaft melden sich zu Wort, warnen vor einem dramatischen Arbeitskräftemangel nicht nur bei Hochqualifizierten, sondern auch bei Facharbeitern, und fordern, die Anwerbung von ausländischen Arbeitskräften zu erleichtern. Mittelständische Unternehmer, die seit einigen Jahren bosnische Flüchtlinge beschäftigen, verlangen ein Bleiberecht für diese Menschen, die unverzichtbare Arbeitskräfte sind; Wissenschaftler weisen auf die Folgen der Alterung und den zu erwartenden Bevölkerungsrückgang hin. Ostdeutsche Politiker beklagen die für ihre Kleinstädte und ländlichen Gebiete verheerenden Folgen des Geburtenrückgangs und der Abwanderung. Die Medien greifen solche Wortmeldungen auf und räumen der Zukunft des Arbeitsmarktes, der demografischen Entwicklung und der künftigen Rolle Deutschlands in der Weltwirtschaft größeren Raum in der Berichterstattung ein. Mit der so genannten Greencard für Fachkräfte der Informations- und Kommunikationstechnologie, die auch eine Reaktion auf Bildungs- und Ausbildungsdefizite sowie auf den rasanten Strukturwandel in diesem Bereich ist, wird der seit 1973 geltende Anwerbestopp erstmals deutlich relativiert.

Auch die Stellungnahmen aus den Bundestagsparteien lassen, bei allen fortbestehenden Meinungsunterschieden, eine veränderte Einstellung zur Zuwanderung erkennen: Es scheint Einigkeit darüber zu bestehen, dass Deutschland künftig aus arbeitsmarktpolitischen Gründen die Zuwanderung vor allem Hochqualifizierter brauchen wird, dass die Integrationsanstrengungen für dauerhaft hier lebende Zuwanderer verstärkt werden müssen und dass für die Steuerung der Wanderungsbewegungen ein umfassendes Instrumentarium entwickelt werden muss.

Deutschland – ein Einwanderungsland

Die jahrzehntelang vertretene politische und normative Festlegung „Deutschland ist kein Einwanderungsland“ ist aus heutiger Sicht als Maxime für eine

deutsche Zuwanderungs- und Integrationspolitik unhaltbar geworden. Denn eine solche Maxime würde verhindern, dass weitreichende politische Konzepte für dieses zentrale Politikfeld entwickelt werden. Vielen wird bewusst, dass die Zuwanderung in der Vergangenheit zugleich Herausforderung und Bereicherung war und dass sie in kultureller Hinsicht erheblich zur Öffnung des Landes beigetragen hat. Erkannt wird auch, dass Deutschland schon früher Erfahrungen in der Zuwanderungspolitik gesammelt und Zuwanderung gesteuert hat, wie die Beispiele der Aussiedler und der Gastarbeiter zeigen. Letztere kamen nicht zufällig nach Deutschland, sondern wurden in den fünfziger und sechziger Jahren gezielt angeworben.

Die Kommission stellt fest, dass Deutschland – übrigens nicht zum ersten Mal in seiner Geschichte – ein Einwanderungsland geworden ist. Damit erkennt sie die historische Tatsache an, dass Wanderungsbewegungen die Entwicklung der deutschen Gesellschaft und ihre heutige Zusammensetzung tiefgehend und nachhaltig beeinflusst haben. Sie stellt sich der wirtschaftlichen, gesellschaftlichen und politischen Notwendigkeit, die künftige Zuwanderung zu akzeptieren und zum Wohle unseres Landes zu bejahen und aktiv zu gestalten.

Unter „Zuwanderung“ werden im vorliegenden Bericht alle Arten der Migration verstanden, auch diejenigen, die nur vorübergehenden Charakter haben. Von „Einwanderung“ wird nur dann gesprochen, wenn ausdrücklich die dauerhafte Niederlassung in Deutschland gemeint ist.

2 Die Bilanz der bisherigen Politik

Seit den siebziger Jahren war die Migrationspolitik der Bundesrepublik von drei Zielen geprägt. Diese Ziele waren: Die Begrenzung des Zuzugs aus Staaten außerhalb der Europäischen Gemeinschaft (EG), die Förderung der Rückkehr und der Reintegration in den Herkunftsländern, schließlich die oft geforderte, aber nicht konsequent umgesetzte Integration von Aussiedlern und rechtmäßig in Deutschland lebenden Ausländern.

Im Zusammenhang mit den Auswirkungen der ersten „Ölpreiskrise“ auf die Beschäftigungslage beschloss die Bundesregierung 1973 den bis heute gültigen Anwerbestopp für Arbeitskräfte aus Staaten außerhalb der EG, um die Zahl der ausländischen Beschäftigten zu reduzieren. Dies erwies sich allerdings in mancher Hinsicht als kontraproduktiv: Viele im Prinzip Rückkehrwillige blieben, weil nach der Ausreise keine dauerhafte Wiedereinreise nach Deutschland mehr möglich gewesen wäre, etliche holten ihre Familien nach. Charakteristisch für diese Zeit war, dass die Bundesrepublik nach offizieller Auffassung kein Einwanderungsland war, die verbliebene ausländische Bevölkerung sich aber möglichst weitgehend integrieren sollte.

Zu Beginn der achtziger Jahre wurde die Migrationspolitik restriktiver. Sie bestand vor allem aus Einzelmaßnahmen; statt einer umfassenden Novellierung des Ausländerrechts wurden hauptsächlich Verwaltungsanordnungen erlassen, was die Unübersichtlichkeit der ausländerrechtlichen Regelungen verstärkte. Im Frühjahr 1990 wurde ein neues Ausländergesetz verabschiedet, dessen Regelungen sich nicht als ausreichend erwiesen haben, der Situation der ausländischen Bevölkerung gerecht zu werden.

In der DDR wurden kleine Gruppen von Ausländern – insbesondere zu DDR-Bürgern nachziehende Familienangehörige – relativ gut integriert. Allerdings war die politische Bereitschaft zur Integration der im Vergleich

zu Westdeutschland sehr viel kleineren ausländischen Arbeitsbevölkerung gering. Die angeworbenen und in der Produktion eingesetzten Arbeitskräfte waren in der Regel in Gemeinschaftsunterkünften untergebracht und sozial isoliert. Ihre Anwesenheit war kein politisches Thema, und öffentliche Stellungnahmen zur Politik der Arbeitskräfteanwerbung gab es nicht. Angesichts der rigiden Rotationspolitik und der strikten polizeilichen Kontrolle der Ausländer und ihrer Kontakte zur deutschen Bevölkerung war nach offizieller Auffassung keine Integrationspolitik nötig.

Seit Ende der achtziger Jahre nahmen die Zahlen der Asylbewerber und der Aussiedler in Deutschland stark zu, und es gab einen erheblichen Familiennachzug. Hinzu kam Anfang der neunziger Jahre noch eine umfangreiche Binnenwanderung von Ost- nach Westdeutschland. Die durch diese Zuwanderungen verursachten Beschäftigungs-, Schul- und Wohnungsprobleme waren gravierend und überforderten die Kommunen. Im Dezember 1992, im Anschluss an eine kurz zuvor verabschiedete Novellierung des Asylverfahrensrechts, einigten sich CDU/CSU, SPD und FDP auf den so genannten Asylkompromiss, der als Reformpaket nicht nur Asylbewerber, sondern auch andere Zuwanderer wie Kriegs- und Bürgerkriegsflüchtlinge, Spätaussiedler und Werkvertragsarbeitnehmer betraf. Dieser seinerzeit politisch umstrittene Parteienkompromiss führte unter anderem durch die Drittstaatenregelung zu einem drastischen Rückgang der Zuwanderung von Asylbewerbern und durch die Festlegung jährlicher Zuwanderungskontingente zu einem geringeren Zuzug von Spätaussiedlern.

3 Zuwanderung nach Deutschland: gestern und heute

Ende des Jahres 2000 lebten 7,3 Millionen Ausländer in Deutschland, darunter 5,8 Millionen ausländische Ein- und Zuwanderer sowie 1,5 Millionen in Deutschland geborene Ausländer. Der Anteil der Ausländer an der Gesamtbevölkerung betrug 8,9 Prozent. Damit hatte Deutschland wie Luxemburg, Österreich und Belgien einen Ausländeranteil, der erkennbar über dem Durchschnitt der Mitgliedstaaten der Europäischen Union (EU) lag. Darüber hinaus lebten Ende 2000 in Deutschland schätzungsweise 3,2 Millionen Menschen, die als Aussiedler oder Spätaussiedler zugewandert sind, und rund eine Million Menschen, die im Inland eingebürgert wurden. Insgesamt liegt der Anteil der ein- bzw. zugewanderten Bevölkerung an der Gesamtbevölkerung bei fast zwölf Prozent.

Der Wanderungssaldo mit den anderen EU-Staaten war in den letzten Jahren nahezu ausgeglichen. Im Jahr 1999 beispielsweise kamen 137 284 EU-Ausländer nach Deutschland, 138 245 zogen im gleichen Jahr fort. Derzeit leben etwa 1,8 Millionen Bürger anderer EU-Staaten in Deutschland. Damit stammt ein Viertel aller in Deutschland lebenden Ausländer aus diesen Staaten. Wichtigstes Herkunftsland innerhalb der EU ist Italien.

Ende des Jahres 2000 machten Bürger der europäischen Mitgliedstaaten der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) einschließlich der Türkei und der Nachfolgestaaten der Sowjetunion 80 Prozent der ausländischen Bevölkerung in Deutschland aus. Weitere 11,8 Prozent waren Bürger eines asiatischen Landes, 4,1 Prozent Bürger eines afrikanischen Landes und 2,9 Prozent Bürger eines der Staaten Nord- oder Südamerikas. Hauptherkunftsländer waren die Türkei und die Nachfolgestaaten des ehemaligen Jugoslawien.

Über 40 Prozent aller Ausländer leben seit mehr als 15 Jahren in Deutschland. Fast zwei Drittel der ausländischen Kinder und Jugendlichen sind hier geboren. Ihr Aufenthalt verstetigt sich weiterhin. Geografisch sind ausländische Zuwanderer ungleich in Deutschland verteilt. Der Ausländeranteil beträgt in den neuen Bundesländern etwa zwei Prozent, in den alten Bundesländern hingegen mehr als zehn Prozent. Zudem ist ihr Bevölkerungsanteil in städtischen Gebieten zwei- bis dreimal so hoch wie in ländlichen Regionen. Er lag Ende des Jahres 2000 beispielsweise in Frankfurt am Main bei 27,8 Prozent, in Stuttgart bei 23,8 Prozent und in München bei 22 Prozent. In Leipzig hingegen betrug er 5,5 Prozent, in Halle 3,1 Prozent und in Dresden 2,8 Prozent.

Insgesamt zogen seit 1954 rund 31 Millionen Deutsche und Ausländer in die Bundesrepublik. Im gleichen Zeitraum verließen etwa 22 Millionen Menschen das Land. Der Wanderungsgewinn betrug somit rund neun Millionen Menschen. Im Durchschnitt kamen in diesem Zeitraum jährlich 200 000 Ausländer mehr in die Bundesrepublik als aus ihr fortzogen.

Seit 1950 wanderten etwa 4,1 Millionen Aussiedler und Spätaussiedler nach Deutschland ein. Ihre Zahl nahm seit Ende der achtziger Jahre stark zu. 1993 wurde eine Kontingentierung in Höhe von 225 000 Personen pro Jahr eingeführt, die im Jahr 2000 auf 100 000 Personen abgesenkt wurde. Im Jahr 2000 kamen 95 615 Spätaussiedler nach Deutschland.

Asylbewerber machten bis Anfang der siebziger Jahre weniger als ein Prozent der Zuwanderung von Ausländern aus, im jährlichen Durchschnitt kamen bis dahin etwa 7 000 Personen. Ihre Zahl stieg zu Beginn der neunziger Jahre stark an, erreichte im Jahr 1992 mit 438 191 Personen ein historisches Maximum, ging in den folgenden Jahren aber deutlich zurück: auf 78 564 Personen im Jahr 2000. Zuletzt stammte fast die Hälfte der Asylbewerber aus nur vier Ländern: Aus der Bundesrepublik Jugoslawien, der Türkei, dem Irak und Afghanistan. Im Jahr 2000 kamen rund ein Fünftel aller in der EU asylsuchenden Personen nach Deutschland. Damit lag Deutschland – gemessen am Anteil der in diesem Jahr aufgenommenen Asylbewerber an der Gesamtbevölkerung – im EU-Vergleich auf dem neunten Platz.

Deutschland hat während der neunziger Jahre zudem insgesamt 345 000 Bürgerkriegsflüchtlingen aus Bosnien-Herzegowina vorübergehenden Schutz gewährt. Dies entspricht einem Anteil von mehr als 60 Prozent aller in der EU aufgenommenen Bürgerkriegsflüchtlinge von dort. Inzwischen ist der größte Teil dieser Menschen wieder in die Heimat zurückgekehrt. Im März 2001 hielten sich schätzungsweise noch 28 000 von ihnen in Deutschland auf.

Der Nachzug von Familienangehörigen hat in den letzten Jahrzehnten einen erheblichen Teil der Zuwanderung von Ausländern ausgemacht; Schätzungen zufolge umfasste er in den siebziger und achtziger Jahren mehr als die Hälfte der gesamten Zuwanderung. Statistische Daten zum Familiennachzug werden erst seit 1996 durch die Visastatistik des Auswärtigen Amtes erhoben. Danach hat die Zahl der jährlich erteilten Visa für ausländische Ehepartner und Kinder von 55 886 (1996) auf 75 888 Visa (2000) zugenommen. In etwas mehr als der Hälfte der Fälle erfolgt der ausländische Familiennachzug heute zu einem deutschen Ehepartner, in den anderen Fällen zu einem bereits in Deutschland lebenden ausländischen Ehepartner. Genauere quantitative Aussagen zum Gesamtvolumen lassen sich jedoch nicht machen, da es durch die Visastatistik nur zum Teil erfasst wird.

Die Aufnahme jüdischer Zuwanderer aus der ehemaligen Sowjetunion und ihren Nachfolgestaaten wurde im Jahr 1991 geregelt. Seitdem reisten 130 752 Berechtigte und in den Antrag einbezogene Familienmitglieder ein.

Eine Zuwanderung von Ausländern zu Arbeitszwecken ist seit dem Anwerbestopp von 1973 für Bürger aus Drittstaaten nur noch in Ausnahmefällen und in der Regel nur für einen befristeten Zeitraum möglich. Im Jahr 2000 wurden 342 000 Arbeitserlaubnisse nach der Anwerbestoppausnahmereverordnung (ASAV) erteilt. Den größten Teil machen Saisonarbeiter in der Landwirtschaft aus, die maximal für 90 Tage nach Deutschland kommen dürfen.

Für Fachkräfte der Informations- und Kommunikationstechnologie wurde im Jahr 2000 mit der so genannten Greencard eine Sonderregelung erlassen. Bis April 2001 wurden etwa 7 000 auf fünf Jahre befristete Arbeitserlaubnisse erteilt.

Ende 1999 waren insgesamt 2,82 Millionen der in Deutschland lebenden Ausländer erwerbstätig, 263 000 von ihnen als Selbständige. Im Jahr 2000 betrug die durchschnittliche Arbeitslosenquote von Ausländern 16,4 Prozent und war damit fast doppelt so hoch wie die der Bevölkerung in Westdeutschland. Nur dieser Vergleich ist sinnvoll, denn 96 Prozent aller legal anwesenden Ausländer leben in Westdeutschland.

Die Zahl der illegal in Deutschland lebenden Zuwanderer hat im letzten Jahrzehnt vermutlich zugenommen. Verlässliche Daten hierzu gibt es nicht. Die Formen des illegalen Aufenthalts sind vielfältig: Sie reichen vom unerlaubt Eingereisten über den abgelehnten, aber seiner Ausreisepflicht nicht nachkommenden Asylbewerber und den nach Beendigung seines Studiums nicht ausreisenden Hochschulabsolventen bis zum als Tourist eingereisten und dann illegal beschäftigten Arbeitsmigranten.

4 Die Aufgaben der Zuwanderungspolitik

Über die Zuwanderung dauerhafter und temporärer Arbeitskräfte, von Kriegs- und Bürgerkriegsflüchtlingen, von Studenten und Auszubildenden, von jüdischen Zuwanderern und von Spätaussiedlern kann auf nationaler Ebene entschieden werden. Für die Aufnahme von Kriegs- und Bürgerkriegsflüchtlingen wird es aber in naher Zukunft eine EU-Richtlinie mit Mindeststandards geben. In anderen Bereichen hat Deutschland allerdings heute schon völker- und europarechtliche Vorgaben zu beachten. Beispielsweise gilt für Bürger aus dem europäischen Wirtschaftsraum (EWR), also den EU-Staaten und Island, Liechtenstein und Norwegen, die Freizügigkeit. Das Recht auf Familiennachzug wird durch europarechtliche und in gewissem Maße auch durch völkerrechtliche Verpflichtungen mitbestimmt. Flüchtlinge sind durch die GFK und die EMRK völkerrechtlich geschützt.

Bei der Gestaltung einer umfassenden Asyl- und Migrationspolitik müssen zahlreiche Handlungsfelder berücksichtigt werden, von denen im Folgenden die wichtigsten genannt werden.

Alterung und Bevölkerungsrückgang

Wie in allen anderen Industrieländern nimmt in Deutschland seit Mitte des 19. Jahrhunderts die Lebenserwartung deutlich zu: Sie hat sich seither mehr als verdoppelt und steigt weiter an. Zugleich nimmt die Zahl der Kinder pro Familie ab. Dies führt zu Geburtenrückgängen. Die langfristigen Folgen sind dramatisch: Die geburtenschwachen Jahrgänge werden – bei gleicher Kin-

derzahl pro Familie – noch weniger Neugeborene pro Jahrgang haben als die Generation davor, wodurch die Geburtenzahl künftig weiter sinken wird.

Die Altersstruktur der Bevölkerung in Deutschland ändert sich dadurch grundlegend: Die Zahl und der Anteil jüngerer Menschen nehmen kontinuierlich ab, während für ältere Menschen das Gegenteil gilt. Dies wird erhebliche Konsequenzen für die gesamtwirtschaftliche Entwicklung und den Arbeitsmarkt haben und unseren umlagefinanzierten sozialen Sicherungssystemen Probleme bereiten. Denn diese beruhen darauf, dass immer eine ausreichende Zahl von Erwerbstätigen in beitragspflichtigen Arbeitsverhältnissen steht, um eine (kleinere) Zahl von Kindern, Jugendlichen und älteren Menschen zu versorgen.

Diese demografische Entwicklung kann nicht durch kurzfristige Verhaltensänderungen verhindert werden. Auch eine Zuwanderungspolitik, die für eine dauerhafte Einwanderung junger und gut qualifizierter Menschen sorgt, könnte die Folgen dieser Bevölkerungsentwicklung nicht aufheben, sondern allenfalls mildern.

Die Globalisierung der Wirtschaft

Im Konkurrenzkampf in der globalisierten Wirtschaft wird die Bedeutung der Innovationsfähigkeit einer Volkswirtschaft zunehmen. Dafür müssen die Investitionen in die Schulen und Hochschulen sowie in die Aus- und Weiterbildung der Beschäftigten verstärkt werden. Auch die Bereitschaft zur Aneignung von Wissen und zum lebenslangen Lernen muss einen weitaus höheren gesellschaftlichen und politischen Stellenwert erhalten.

Doch selbst größte Anstrengungen zur nationalen Förderung von Forschung und Entwicklung sowie der beruflichen und räumlichen Mobilität werden nicht ausreichen, um den wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Bedarf zu decken. Wir werden auf den Import von Wissen und einen entsprechenden internationalen Austausch angewiesen sein. Deutschland muss für die Zuwanderer, die wir brauchen, attraktiv werden. In der Verknüpfung einer Zuwanderung von Hochqualifizierten und eigenen Anstrengungen kann eine Chance zur Stärkung von Innovations- und Wettbewerbsfähigkeit liegen.

Die Notwendigkeit arbeitsmarktbezogener Zuwanderung

Während in Deutschland 3,9 Millionen Menschen arbeitslos gemeldet sind, können gleichzeitig zahlreiche Arbeitsplätze vom Hoch- bis zum Niedriglohnsektor nicht besetzt werden. Die Gründe dafür sind vielfältig und liegen unter anderem darin, dass viele Arbeitslose aufgrund fehlender Qualifikation oder mangelnder räumlicher und beruflicher Mobilität nicht am Arbeitsmarkt vermittelbar sind, oder die Beschäftigung unattraktiv ist.

Dieses Spannungsverhältnis muss abgebaut werden. Engpässe auf dem Arbeitsmarkt werden aber wahrscheinlich auch künftig bestehen, und es wird zu entscheiden sein, inwieweit der in bestimmten Regionen und Wirtschaftsbereichen zunehmende Arbeitskräftemangel durch Zuwanderung ausgeglichen werden kann, ohne die Arbeitsmarktchancen der einheimischen und der bereits länger in Deutschland lebenden ausländischen Arbeitskräfte zu verschlechtern. Es bestehen tatsächliche und vermeintliche Zielkonflikte zwischen einer vermehrten arbeitsmarktbezogenen Zuwanderung und der Notwendigkeit, möglichst viele Arbeitslose wieder in reguläre Beschäftigungsverhältnisse zu bringen und das inländische Arbeitskräftepotenzial

auszuschöpfen. Diesen Konflikten muss durch ein Ineinandergreifen von Reformanstrengungen und einer intelligenten Zuwanderungspolitik begegnet werden.

Integration als zentrale politische Aufgabe

Deutschland kann große Erfolge bei der Integration von deutschen Heimatvertriebenen, Aussiedlern und Spätaussiedlern vorweisen. Auch bei der sozialen Integration der angeworbenen Gastarbeiter und ihrer Familienangehörigen ist viel erreicht worden. Allerdings gibt es nach wie vor erhebliche Integrationsdefizite bei bestimmten Ein- und Zuwanderergruppen.

Die wirtschaftliche und gesellschaftliche Integration der Zugewanderten ist eine zentrale Aufgabe der Migrationspolitik und eine Voraussetzung für die Akzeptanz künftiger Zuwanderungen. Der Umgang mit Menschen aus anderen Kulturkreisen ist in Deutschland alltäglich geworden. Trotzdem sind die Kontakte nicht immer konfliktfrei. Eine Minderheit der Einheimischen vertritt fremdenfeindliche Einstellungen. Zudem gibt es eine kleine Zahl von Rechtsextremisten, die gewalttätig gegen Zuwanderer vorgeht. Dem müssen wir mit Bestimmtheit und Zivilcourage entgegentreten.

Integration ist eine dauerhafte politische und gesellschaftliche Aufgabe, die alle im Land lebenden Menschen betrifft. Integrationsförderung soll den Zuwanderern eine gleichberechtigte Teilhabe am wirtschaftlichen, gesellschaftlichen, politischen und kulturellen Leben ermöglichen und für Toleranz, Akzeptanz und wechselseitigen Respekt zwischen den Bevölkerungsgruppen werben.

Das Aufnahmeland muss Integrationsangebote bereitstellen, und die Zuwanderer sind berechtigt und angehalten, sie wahrzunehmen. Die Bereitschaft zum Erwerb deutscher Sprachkenntnisse sowie die Anerkennung des Grundgesetzes, seiner Werte und unserer Rechtsordnung sind notwendige Bedingungen für die Integration. Die Zuwanderer sind keine homogene Gruppe. Viele haben längst einen sozialen Aufstieg hinter sich, sind gut ausgebildet und haben ihren Platz in dieser Gesellschaft gefunden. Die Integrationsmaßnahmen müssen daher auf Menschen mit geringeren Partizipationschancen zugeschnitten werden, wie ausländische Kinder und Jugendliche, Frauen und Erwerbslose.

Die internationalen Wanderungsbewegungen

Derzeit leben etwa 150 Millionen Menschen außerhalb ihres ursprünglichen Heimatlandes. Dabei machen Migranten und Flüchtlinge nur einen Anteil von 2,5 Prozent der Weltbevölkerung aus. Der Anteil der Menschen, die über Staatsgrenzen wandern, ist also relativ klein. Allerdings wachsen die Wanderungsbewegungen schneller als die Weltbevölkerung.

In den neunziger Jahren sank die Zahl der Flüchtlinge, die in einem anderen Land Schutz suchten, von 17 auf 14 Millionen Menschen. Gleichzeitig stieg aber die Zahl der im eigenen Land vertriebenen Binnenflüchtlinge stark an.

Von den grenzüberschreitenden Wanderungen sind vor allem die ärmsten Länder der Welt betroffen. Nur ein kleiner Teil der transnationalen Wanderer gelangt in die Industrieländer. Der größte Teil verlässt die jeweilige Weltregion nicht. Insgesamt lässt sich zum weltweiten Wanderungsgeschehen prognostizieren, dass die grenzüberschreitenden und internen Wanderungsbewegungen zunehmen und ihre Erscheinungsformen und Motive komplexer werden.

Politisch Verfolgten steht unser Land offen. Es kann jedoch nicht allen die Zuwanderung gestattet werden, die in ihrem Land keine Zukunft sehen oder die hier ein besseres Auskommen als in ihren Heimatländern finden wollen.

Angesichts der internationalen Wanderungsbewegungen ist eine Einbindung nationaler und internationaler Akteure in die Entwicklung und Ausführung der Migrations- und Asylpolitik notwendig. Sie darf nicht nur als innenpolitisches, sondern muss auch als außen-, entwicklungs- und umweltpolitisches Thema wahrgenommen werden. Diese Politikbereiche können einen Beitrag zur Vermeidung von Fluchtbewegungen und Armutswanderungen leisten und Bemühungen um die Früherkennung und Prävention von gewalttätigen inner- und zwischenstaatlichen Konflikten unterstützen.

Der Schutz von politisch Verfolgten

Das Grundrecht auf Asyl wurde 1949 aufgrund der Erfahrungen während des Nationalsozialismus im Grundgesetz (GG) der Bundesrepublik verankert. Der Artikel 16 Abs. 2 Satz 2 GG sicherte politisch Verfolgten ein individuelles Recht auf Asyl. Zudem wurde die Bundesrepublik Vertragspartei der GFK und übernahm entsprechende Verpflichtungen und Verantwortungen.

Mit dem Asylkompromiss wurde das grundgesetzlich garantierte Recht auf Asyl ab 1993 eingeschränkt. Zwar sollen politisch Verfolgte auch weiterhin Schutz erhalten, gleichzeitig soll aber eine nicht zwingend erforderliche Berufung auf das deutsche Asylrecht verhindert werden. Wer in sicheren Drittstaaten Zuflucht finden kann, hat keinen Anspruch auf Asyl nach Art. 16a des Grundgesetzes. Das individuelle Grundrecht auf Asyl wurde aber in Art. 16a Abs. 1 beibehalten. Damit hat das Grundrecht auf Asyl immer noch einen hohen rechtlichen Stellenwert und ist Ausdruck für den Willen Deutschlands, seine historische und humanitäre Verpflichtung zur Aufnahme von Flüchtlingen zu erfüllen. Gleichzeitig muss aber einem Missbrauch des Asylrechts zu Einwanderungszwecken entgegengewirkt werden. Dieser verursacht nicht nur erhebliche Kosten, sondern mindert auch die Akzeptanz von Flüchtlingen in der einheimischen Bevölkerung.

Die europäische Harmonisierung der Asyl- und Migrationspolitik

Die deutsche Asyl- und Migrationspolitik ist untrennbar mit der europäischen Integration verbunden. Mit dem 1999 in Kraft getretenen Amsterdamer Vertrag wurde eine Zuständigkeit der EU für diesen Bereich geschaffen. Innerhalb von fünf Jahren sollen einheitliche Regelungen für die Bestimmung des Staates, der für das jeweilige Asylbegehren zuständig ist, für Mindeststandards in Asylverfahren, für die Flüchtlingsanerkennung, für die Aufnahme von Asylbewerbern und für den vorübergehenden Schutz von Vertriebenen geschaffen werden. Darüber hinaus sieht der Amsterdamer Vertrag einwanderungspolitische Maßnahmen unter anderem im Bereich der Familienzusammenführung vor.

Im Oktober 1999 beschlossen die Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten auf dem EU-Gipfel in Tampere, ein gemeinsames europäisches Asylsystem zu schaffen, das sich auf die uneingeschränkte Anwendung der GFK stützt. Die Regierungschefs einigten sich auf einen straffen Zeitplan zur Erarbeitung von asyl- und migrationspolitischen Vorschlägen.

Die nationale Migrations- und Asylpolitik ist in den einzelnen EU-Ländern nach wie vor sehr unterschiedlich. Der Europäischen Kommission kommt

hier die schwierige Aufgabe zu, Regelungen vorzuschlagen, die die Interessen aller EU-Staaten angemessen berücksichtigen. Die Bundesrepublik sollte diese Bemühungen zur Vergemeinschaftung nachdrücklich fördern und dazu beitragen, dass die Mitgliedstaaten sich zügig auf die beabsichtigten Harmonisierungsmaßnahmen einigen können. In diesem Sinn wird die Bundesregierung im Rahmen der Bemühungen um eine weitgehende Übereinstimmung zu prüfen haben, welchen Vorschlägen der EU-Kommission sie folgen kann, und welche Initiativen abzulehnen oder zu modifizieren sind, weil sie die Lösung für die deutsche Zuwanderungssituation in erheblichem Maße erschweren. In zentralen Problemfeldern wurden allerdings bisher auf europäischer Ebene keine Entscheidungen getroffen, an denen sich anstehende asyl- und migrationspolitische Reformen der Mitgliedstaaten orientieren könnten.

Ein weiterer Aspekt der europäischen Integration ist die anstehende Erweiterung der EU. Gerade Deutschland wird von der Erweiterungsrunde ökonomisch profitieren. Wir haben gegenüber den ostmitteleuropäischen Beitrittskandidaten aber auch eine besondere Verantwortung. Nicht nur, weil alle Bundesregierungen bis zum Fall des Eisernen Vorhangs immer wieder die Gewährung von Reisefreiheit für die Bevölkerung verlangt haben, sondern auch, weil die dortige wirtschaftliche und gesellschaftliche Stabilisierung im vitalen deutschen Interesse ist, und weil Nachbarschaft auch wirtschaftliche Partnerschaft selbstverständlich macht.

In den EU-Beitrittsländern wird es zumindest in näherer Zukunft Abwanderungspotenziale geben. Ob es hierdurch zu sektoralen Anpassungsproblemen kommt, wird vor allem von der wirtschaftlichen Entwicklung in den Beitrittsländern, von der Entwicklung des deutschen Arbeitsmarktes und von Übergangsfristen für die Herstellung der Personenfreizügigkeit für Bürger der zukünftigen EU-Staaten abhängen.

5 Der Auftrag der Kommission

Die Unabhängige Kommission „Zuwanderung“ hat vom Bundesminister des Innern den Auftrag erhalten, innerhalb von neun Monaten konkrete Empfehlungen für eine zukünftige Zuwanderungspolitik zu erarbeiten. Sie sollte untersuchen, wie der Zuwanderungsbedarf ermittelt und die Zuwanderung gesteuert und begrenzt werden kann. Auch sollten Vorschläge unterbreitet werden, wie unter Wahrung der humanitären Verpflichtungen Deutschlands Missbräuchen begegnet und die Dauer der Asylverfahren verkürzt werden kann, und welche Zuwanderungsregelungen für Spätaussiedler gelten sollen. Die Kommission war außerdem aufgefordert, ein Konzept zur Integration vorzulegen.

Die Kommission sollte geeignete ausländische Zuwanderungskonzepte in ihre Überlegungen einbeziehen und überprüfen, wie sich die Kommissionsempfehlungen in das geplante europäische Gesamtkonzept zu Zuwanderung und Asyl einfügen lassen. Zudem sollte die Kommission Vorschläge zur organisatorischen, institutionellen und rechtlichen Umsetzung ihrer Empfehlungen unterbreiten.

Die Kommission hat sich dieses Auftrages in dem Bewusstsein angenommen, dass unser Gemeinwesen auf verbindlichen Prinzipien wie der Menschenwürde, der Demokratie, der Gewährleistung persönlicher Freiheit sowie der Bundes-, Rechts- und Sozialstaatlichkeit fußt. Diese Prinzipien

prägen das Grundgesetz und unsere Rechtsordnung, garantieren die Freiheit und die Verantwortung des Einzelnen und geben Orientierungen für das Zusammenleben der Menschen. Gerechtigkeit und Solidarität haben einen hohen Stellenwert.

Im Einklang damit legt die Kommission ein Gesamtkonzept zur künftigen Gestaltung der deutschen Migrations- und Asylpolitik vor. Sie will mit ihrem Bericht zur gesellschaftlichen Aufklärung, zur Gestaltung der zukünftigen deutschen Zuwanderungspolitik und zum politischen Konsens beitragen.

II Langfristig Wohlstand sichern

Ausgangspunkt der derzeitigen Diskussion in Deutschland über die arbeitsmarktbezogene Zuwanderung sind Engpässe am Arbeitsmarkt, insbesondere bei Fachkräften der Informations- und Telekommunikationstechnologie, sowie der weltweit wachsende Wettbewerb um hoch qualifizierte Fach- und Führungskräfte. Die Lage am Arbeitsmarkt ist in Deutschland wie in einigen anderen Staaten der Europäischen Union derzeit sowohl von hoher Arbeitslosigkeit als auch von Besetzungsproblemen bei offenen Stellen gekennzeichnet. Zukünftig sind ein demografisch bedingter Rückgang an Arbeitskräften und eine Alterung der Erwerbsbevölkerung absehbar.

Die Notwendigkeit arbeitsmarktbezogener Zuwanderung und ihr Beitrag zur Lösung künftiger wirtschaftlicher Probleme werden kontrovers diskutiert. Die Kommission hält es für geboten, in dieser Diskussion Folgendes zu berücksichtigen:

- die weltwirtschaftlichen Entwicklungen und die internationale Arbeitskräftemobilität
- den demografischen Wandel und die Chancen einer besseren Vereinbarkeit von Erwerbs- und Familientätigkeit
- die Vorhersehbarkeit von Entwicklungen der Arbeitskräftenachfrage in Umfang und Qualität
- die Prognosen über das zukünftige Arbeitskräfteangebot in Umfang und Qualität auch vor dem Hintergrund der Erweiterung der EU
- die Möglichkeiten einer erfolgreicherer Integration von Arbeitslosen in den Arbeitsmarkt, hierbei vor allem älterer, ausländischer und nicht formal qualifizierter Personen
- die Möglichkeiten, Frauen die Erwerbstätigkeit zu erleichtern
- die Notwendigkeiten und Chancen eines verbesserten Aus- und Weiterbildungssystems
- die Chancen und Risiken von Zuwanderung.

Ziel arbeitsmarktbezogener Zuwanderung muss es sein, zu Wohlstand, sozialer Sicherheit und sozialem Frieden langfristig beizutragen. Dabei ist Wohlstand nicht nur als solcher erstrebenswert, sondern auch als Voraussetzung dafür, dass Deutschland weiterhin in Freiheit, Gerechtigkeit und Solidarität leben und die Pflichten erfüllen kann, die sich gegenüber den ärmeren Völkern aus dem Gebot der globalen Solidarität ergeben.

Die Kommission hat ein umfassendes Zuwanderungsmodell entwickelt, das flexibel auf die jeweilige Situation am Arbeitsmarkt und auf Änderungen gesellschaftlicher Rahmenbedingungen reagiert. Das vorgeschlagene Zuwanderungskonzept ist langfristig angelegt und nimmt nicht nur die nächsten Jahre, sondern auch die nächsten Jahrzehnte ins Blickfeld. Zeitliche Differenzierungen sind ein wesentlicher Aspekt der Untersuchung.

Die Kommission hat sich des Rates führender Experten und Wirtschaftsforschungsinstitute bedient. Gutachten zu Fragen der Arbeitsmarktentwicklung und der Zuwanderungssteuerung wurden von dem Hamburgischen Weltwirtschaftsarchiv HWWA, dem Ifo-Institut für Wirtschaftsforschung (München), dem Institut der Deutschen Wirtschaft (Köln), dem Institut

„Zukunft der Arbeit“ (Bonn) sowie der Prognos AG (Basel) eingeholt. In intensiven Fachgesprächen mit Vertretern dieser Institute, mit Vertretern von Wirtschaftsverbänden, Handwerkskammern, Gewerkschaften und zahlreichen anderen Institutionen wie auch mit Experten aus klassischen Einwanderungsländern in Übersee hat die Kommission wertvolle Erkenntnisse gewonnen, die in ihren Vorschlag für die künftige Ausgestaltung der arbeitsmarktorientierten Zuwanderung eingeflossen sind.

1 Weltwirtschaftliche Herausforderungen

Die Globalisierung eröffnet wirtschaftliche Chancen, stellt aber auch neue Anforderungen an die Leistungsfähigkeit der Volkswirtschaften und an die davon betroffenen Menschen. Der Wohlstand in den modernen Industriestaaten basiert auf einem hohen Stand an Technologie und Wissen. Wissen gewinnt weiter an Bedeutung und wird zunehmend international erarbeitet. Gleichzeitig wird der internationale Wettbewerb um hoch qualifizierte Arbeitskräfte schärfer. Auch verlieren die nationalen Ordnungsrahmen an Gewicht.

1.1 Fortschreitende Globalisierung

Die Weltwirtschaft ist geprägt von einer Beschleunigung der internationalen Arbeitsteilung. Die Globalisierung zeigt sich seit den 1950er Jahren an der Expansion des Welthandels, der stärker anwächst als die weltweite Produktion. Seit den 1980er Jahren nehmen die grenzüberschreitenden Kapitalströme rasant zu; allein die direkten Auslandsinvestitionen haben sich in den Mitgliedsländern der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) zwischen 1985 und 1997 mehr als versiebenfacht. Die Informationsströme und der Wissensaustausch wachsen erheblich schneller als der Handels- und Kapitalverkehr. Besonders fortgeschritten ist die Globalisierung im Bereich der Finanzmärkte.

Antriebskräfte der Globalisierung sind wissenschaftlich-technologischer Fortschritt, unternehmerische Dynamik, zunehmende finanzielle Ressourcen und der Abbau von Handelsschranken. Die rasante Entwicklung in den Informations-, Kommunikations- und Verkehrstechnologien und die sinkenden Kosten der Telekommunikation haben Tempo und Ausmaß des globalen Wettbewerbs beschleunigt.

Im weltweiten Zusammenwachsen der Märkte entwickeln sich neue Formen der Unternehmenskooperation und Arbeitsorganisation. Transnationale Unternehmen tragen mit ihren Tochterunternehmen einerseits maßgeblich zur Weltproduktion und zum Welthandel bei, andererseits kooperieren Firmen verschiedener Größe grenzüberschreitend in der materiellen Produktion und bei Dienstleistungen. Auf den verschärften Wettbewerb reagieren die Unternehmen u.a. mit der Ausgliederung bestimmter Tätigkeiten aus den Kernunternehmen, dem Vertrieb von Produkten auf einer größeren Zahl von Märkten sowie mit Fusionen und strategischen Allianzen.

Die neuen Möglichkeiten der Informations- und Kommunikationstechnologie und die zunehmende Bedeutung einer spezialisierten Forschung lassen auch kleine und mittlere Unternehmen zu globalen Akteuren werden. In der pharmazeutischen Industrie etwa zeichnet sich eine neue Arbeitsteilung zwischen kleinen hochspezialisierten Unternehmen, der Wissenschaft und weltweit tätigen Pharmaunternehmen ab.

Der Prozess der europäischen Integration hat zum Abbau von Handels- und Investitionsschranken innerhalb des Europäischen Binnenmarktes geführt. Weitere Liberalisierungsabkommen werden den Welthandel im Rahmen des Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommens intensivieren. Vereinbarungen im Rahmen des Welthandelsabkommens über Dienstleistungen und Telekommunikation, das Übereinkommen über Informationstechnologien sowie die Verträge über den Schutz von geistigem Eigentum schaffen zusätzliche Voraussetzungen für die globale Integration der Märkte.

Die Globalisierung beeinflusst auch den sektoralen Strukturwandel der Volkswirtschaften. Immer kürzere Reaktionszeiten auf Veränderungen der weltweiten Märkte eröffnen innovativen Produkten neue Chancen, während Anbieter traditioneller Waren und Dienstleistungen nur noch stagnierende oder verminderte Gewinne erzielen (Gutachten Ifo, S. 36). Der internationale Wettbewerbsdruck wird weiter steigen und Deutschland mit seinen hohen Löhnen und Sozialstandards in diesem Umfeld nur bestehen können, wenn es in den innovativen Wirtschaftsbereichen konkurrenzfähig bleibt. Die Globalisierung bringt demnach Chancen mit sich, bedeutet aber auch eine Herausforderung, der wir uns stellen müssen.

1.2 Wachsende Bedeutung des Wissenstransfers

Die Erneuerung des Wissens hat sich im 20. Jahrhundert stark beschleunigt: Mittlerweile verdoppelt sich der Schatz an Wissen alle fünf Jahre, bei der Erarbeitung neuen Wissens ist eine hochgradige internationale Verflechtung zu beobachten.

Die volkswirtschaftliche Bedeutung der „wissensproduzierenden“ Wirtschaftszweige nimmt zu, weil diese den traditionellen Branchen in Wachstum, Kapitalisierung und Exportfähigkeit weit voraus sind. Mehr als die Hälfte des Sozialprodukts in den größeren OECD-Ländern ist mittlerweile wissensbasiert (OECD 1996). Die Innovationszyklen in Produktion und Dienstleistungen verkürzen sich, Forschung und Entwicklung erhalten für die Unternehmen zunehmend eine strategische Bedeutung.

Mobilität Hochqualifizierter wichtig

Für die internationale Verbreitung von Wissen und Technologie spielt die Mobilität hoch qualifizierter Arbeitskräfte eine immer wichtigere Rolle. Der Austausch von Mitarbeitern zwischen privaten und öffentlichen Forschungsstätten, Universitäten und Hochschulen sowie Forschungs- und Entwicklungsabteilungen von Unternehmen nimmt national wie international zu. Gleiches gilt für den Austausch zwischen Forschung und Wirtschaft. Die grenzüberschreitende Mobilität hoch qualifizierter Arbeitskräfte ist in den EU-Staaten in den vergangenen Jahren angestiegen. Am höchsten ist die internationale Arbeitskräftemobilität in der Informations- und Kommunikationstechnologie. Geografisch wird der Wissensaustausch zwischen den drei großen Wirtschaftsräumen Nordamerika, Europa und Ostasien immer bedeutender werden.

Nachfrage nach Hochqualifizierten steigt weltweit

Die Nachfrage nach international mobilen, hoch qualifizierten Arbeitskräften wird in der globalisierten Wirtschaft weiter steigen. Eine aktuelle Befragung von Unternehmen mit mindestens 100 Beschäftigten in Deutschland, Frankreich, Großbritannien und den Niederlanden zeigt, dass in diesen Ländern

fast 40 Prozent dieser Unternehmen ausländische Hochqualifizierte mit einem im Ausland erworbenen Hochschulabschluss beschäftigen (Gutachten IZA, S. 119f.). Der Anteil der ausländischen Hochschulabsolventen liegt in diesen Firmen in Deutschland bei 9 Prozent, in Frankreich und Großbritannien bei 11 Prozent und in den Niederlanden sogar bei 17 Prozent. Die Unternehmen vor allem der Informations- und Telekommunikationsbranche achten bei der Rekrutierung ihrer Arbeitskräfte zunehmend auf internationale Kompetenz und Erfahrung.

Tatsächlich ist ein direkter Zusammenhang zwischen der internationalen Ausrichtung eines Unternehmens und dem Beschäftigungsanteil hoch qualifizierter Ausländer zu beobachten: 63 Prozent der Unternehmen mit Produktionsstätten im Ausland beschäftigen hoch qualifizierte Ausländer; bei Unternehmen, die nur in Inland produzieren, ist dies nur bei einem Drittel der Fall.

1.3 Intensiver „Wettbewerb um die besten Köpfe“

Es ist ein weltweiter „Wettbewerb um die besten Köpfe“ entstanden, der durch die gestiegene Mobilitätsbereitschaft dieser Personen verschärft wird. In der Informations- und Kommunikationswirtschaft zeigt sich dies in einem weit überproportionalen und zudem branchenübergreifenden Anstieg der weltweiten Nachfrage. Ein Rückgang dieser Nachfrage, wie er etwa im Zuge der Umstellung von Großrechnern auf Personalcomputer zu beobachten war, zeichnet sich nicht ab – vielmehr wird erwartet, dass diese Branche bereits 2010 ein Zehntel des deutschen Bruttosozialprodukts erwirtschaften wird.

Auch in anderen Wachstumsbranchen wird es darum gehen, die „kritische Masse“ für ein innovatives wirtschaftliches Milieu zu schaffen, die eine sich selbst verstärkende dynamische Entwicklung in Gang setzt.

Wissen der Arbeitskräfte gewinnt an Bedeutung

Der Mensch wird in diesen Bereichen der Arbeitswelt zunehmend zum entscheidenden Produktionsfaktor; das Wissen wird immer mehr das Kapital sein. Die menschliche Arbeitskraft wird in den Industriestaaten knapper werden.

Angesichts der Herausforderungen der Globalisierung muss die deutsche Wirtschaft ihre Position auf den Weltmärkten verteidigen bzw. verbessern. Der Export basiert derzeit überwiegend auf herkömmlichen Produkten. Im Innovationsgeschehen der Industrie liegt der Schwerpunkt auf hochwertiger Technik. Es besteht eine erhebliche Notwendigkeit an strukturellem Wandel zu Gunsten anspruchsvoller Spitzentechnologien (Bundesministerium für Bildung und Forschung 2001, S. 56f.).

2 Demografischer Wandel

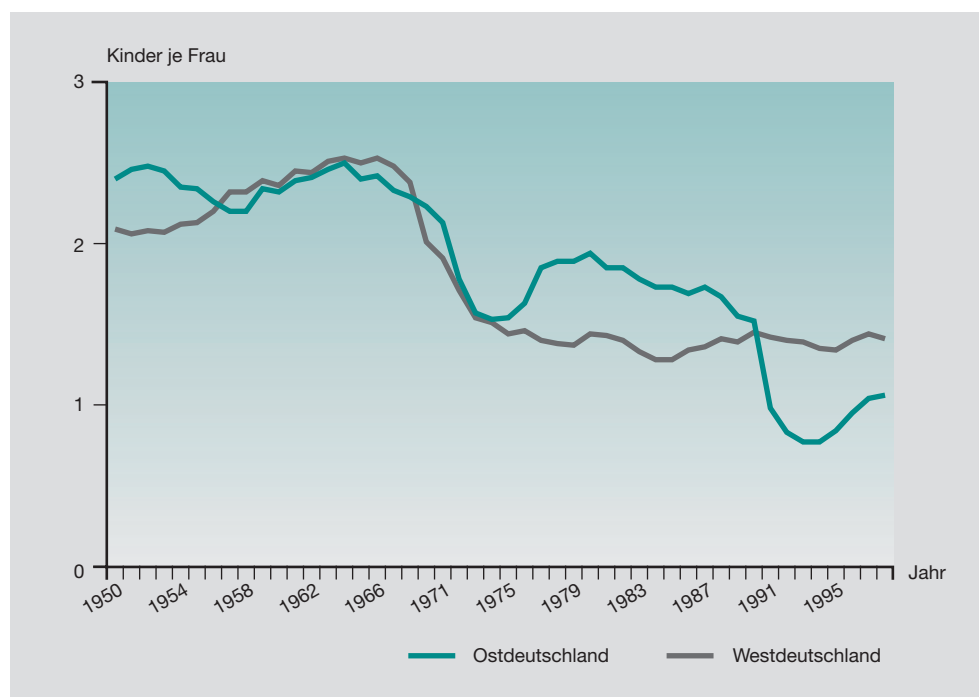
Ohne weitere Zuwanderung und bei gleichbleibender Kinderzahl pro Frau wird die Bevölkerung in Deutschland bis zum Jahr 2050 voraussichtlich von derzeit 82 Millionen auf weniger als 60 Millionen sinken. In diesem Fall würde die Zahl der Erwerbspersonen in Deutschland von heute 41 auf 26 Millionen zurückgehen. Die Lebenserwartung der Menschen steigt, die Zahl der Geburten geht weiter zurück, die Bevölkerung altert insgesamt. Dies gilt auch dann, wenn zukünftig wieder mehr Kinder pro Familie geboren werden sollten, da es bereits jetzt weniger potenzielle Eltern als in früheren Generationen gibt.

Bevölkerungsrückgang und Alterung haben voraussichtlich unerwünschte Auswirkungen auf die wirtschaftliche Entwicklung, die Innovationsfähigkeit, den Arbeitsmarkt, den Staatshaushalt und die Pro-Kopf-Verschuldung. Selbst bei moderater Zuwanderung wird sich die für die sozialen Sicherungssysteme bedeutsame Alterslast innerhalb von 50 Jahren verdoppeln. Die absehbare Bevölkerungsabnahme wird voraussichtlich die gesamtwirtschaftliche Nachfrage dämpfen. Ein abgeschwächtes Wachstum wiederum könnte dazu führen, dass die Investitionstätigkeit der Unternehmen und die Produktivitätssteigerungen gebremst werden.

2.1 Die Bevölkerung altert und nimmt ab

Seit Mitte des 19. Jahrhunderts ist in allen entwickelten Industrieländern eine kontinuierliche Abnahme der durchschnittlichen Kinderzahlen pro Familie zu beobachten. In Deutschland werden seit etwa 30 Jahren weniger Kinder geboren als zur Bestandserhaltung der Bevölkerung notwendig wären (vgl. Abb. II.1).

Abb. II.1: Fertilität in beiden Teilen Deutschlands, 1950–1998



Darstellung Humboldt-Universität Bevölkerungswissenschaft
Quelle: Statistisches Bundesamt

Die Fertilität (d.h. Kinder pro Frau) liegt in Westdeutschland seit Mitte der siebziger Jahre zwischen 1,3 und 1,4 Kindern. Bei diesem Niveau wird die Zahl der in Deutschland geborenen Kinder pro Generation um rund ein Drittel abnehmen. In der DDR nahm die Geburtenhäufigkeit in der zweiten Hälfte der siebziger Jahre zeitweise wieder zu. Anfang der neunziger Jahre verzeichneten die neuen Bundesländer einen überaus starken Rückgang auf nur noch 0,8 Kinder je Frau. Inzwischen hat die Geburtenhäufigkeit in den neuen Ländern wieder zugenommen und nähert sich dem Niveau der alten Bundesländer, ist aber mit etwa 1,1 Kindern pro Frau im Jahr 1998 noch immer deutlich niedriger als im früheren Bundesgebiet. Vielfach wird vermutet, dass Zuwanderer das niedrigere Fertilitätsniveau der deutschen

Bevölkerung ausgleichen könnten. Dies ist nicht der Fall, da sich die durchschnittliche Kinderzahl von Zuwanderern jener der einheimischen Bevölkerung mit der Zeit angleicht.

Kinderzahl pro Frau in Deutschland im internationalen Vergleich nahe der unteren Grenze

Im europäischen Vergleich ist die Fertilität in Deutschland eher niedrig. Im Vereinigten Königreich, Schweden und anderen skandinavischen Ländern liegt die Anzahl der Kinder pro Frau über dem deutschen Niveau. Frankreich weist durchschnittlich 1,7 Kinder je Frau auf. Italien und Spanien mit durchschnittlich 1,2 Kindern und Griechenland mit 1,3 Kindern haben je Frau eine niedrigere Ziffer als Deutschland. Ähnliches gilt für Russland, die Baltischen Staaten und Slowenien. In Japan gehen die Kinderzahlen seit Ende der 1960er Jahre zurück, während in den USA für die 1980er Jahre ein Anstieg der Fertilität zu verzeichnen ist; sie liegt hier seit 20 Jahren bei 2,0 Kindern je Frau. Zur Bestandserhaltung der Bevölkerung müsste jede Frau durchschnittlich 2,1 Kinder bekommen.

Deutlicher Bevölkerungsrückgang

Schon während der neunziger Jahre gab es in Deutschland mehr Sterbefälle als Geburten. Dieses Geburtendefizit wird sich in Zukunft vergrößern. Zum einen wird die Zahl der Sterbefälle steigen, weil nun Geburtsjahrgänge ins hohe Alter kommen, die kaum durch Kriegstote dezimiert sind. Zum anderen wird sich der Geburtenrückgang fortsetzen. Denn die Schrumpfung der Bevölkerung wird auch zu einem Rückgang der 20 bis 40-Jährigen, also der potenziellen Eltern führen. Dies bedeutet mit hoher Wahrscheinlichkeit auch sinkende Geburtenzahlen. Im Jahr 2010 werden voraussichtlich über 300 000, im Jahr 2025 über 500 000 mehr Deutsche pro Jahr sterben als geboren werden. Ohne weitere Zuwanderung und bei gleichbleibender Kinderzahl pro Frau würde die Bevölkerung in Deutschland wahrscheinlich von derzeit 82 Millionen bis zum Jahr 2050 auf weniger als 60 Millionen sinken (Statistisches Bundesamt 2000 a). In diesem Fall würde die Zahl der Erwerbspersonen in Deutschland von heute 41 auf 26 Millionen zurückgehen.

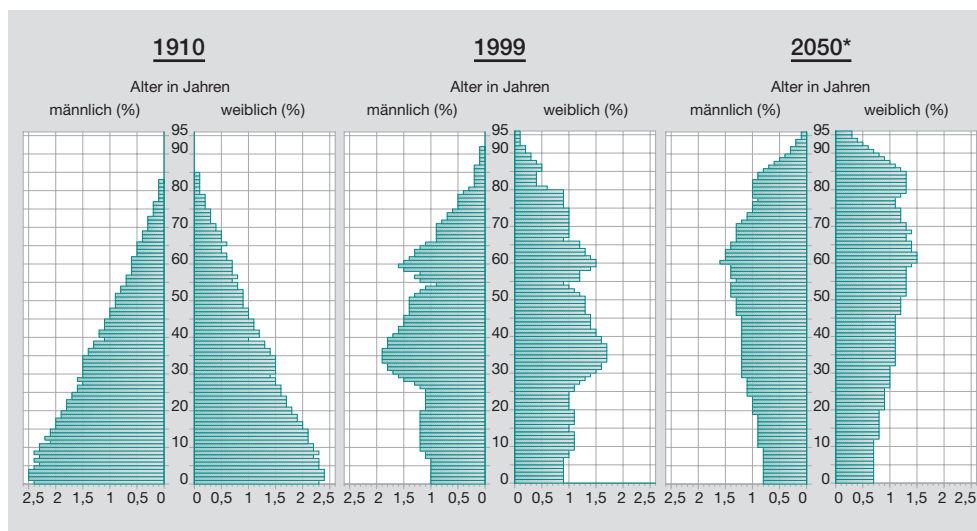
Alterspyramide kehrt sich um

Die Bevölkerung Deutschlands altert. Dies hat zwei Ursachen. Erste Ursache ist die steigende Lebenserwartung. Allein im 20. Jahrhundert erhöhte sie sich für Neugeborene um etwa 30 Jahre (Statistisches Bundesamt 2000, S. 9). Heute beträgt die Lebenserwartung in Deutschland für Frauen 80 Jahre und für Männer 74 Jahre. Und fast alles spricht dafür, dass sich die durchschnittliche Lebensspanne in den kommenden Jahrzehnten weiter verlängern wird. Bis zum Jahr 2050 rechnen selbst konservative Schätzungen mit einer weiteren Zunahme der Lebenserwartung in Deutschland um etwa vier Jahre. Dies wird die absolute Zahl älterer Menschen bis über das Jahr 2040 hinaus anwachsen lassen. Zweite Ursache der Alterung der Bevölkerung sind die anhaltend niedrigen Kinderzahlen pro Familie. Da weniger junge Menschen geboren werden, verschieben sich die Proportionen deutlich zu Gunsten älterer Bevölkerungsgruppen.

1960 gab es in der DDR und der Bundesrepublik rund 17 Prozent über-60-Jährige. Derzeit sind bereits mehr als 22 Prozent der Bevölkerung Deutschlands über 60 Jahre alt. Im Jahr 2050 wird der Anteil dieser Altersgruppe an

der Gesamtbevölkerung – je nach Ausmaß der Zuwanderung – zwischen 35 und 40 Prozent liegen (Abb. II.2). Bereits 2035 wird voraussichtlich mehr als die Hälfte der Bevölkerung über 50 Jahre alt sein. Im Jahr 2050 wird sich der Anteil der über 80-Jährigen an der Gesamtbevölkerung voraussichtlich vervierfacht haben.

Abb. II.2: Altersaufbau der deutschen Bevölkerung 1910, 1999 und 2050*



*Annahme (mittlere Prognose): jährliche Nettozuwanderung von 200 000 Personen
Darstellung Humboldt-Universität Bevölkerungswissenschaft
Quelle: Statistisches Bundesamt

Bevölkerung wird erst altern, dann zurückgehen

Während des Babybooms der 1960er Jahre wurden durchschnittlich 2 500 Kinder je 1 000 Frauen geboren (Statistisches Bundesamt 2000, S. 8). Diese zahlenmäßig starke Generation wird zu zusätzlichen Ungleichgewichten bei der Altersstruktur der Bevölkerung und dementsprechend auch beim Arbeitskräfteangebot führen (vgl. Kap. II.3.3). Verkürzt gesagt: Die Bevölkerung wird erst altern, dann schrumpfen. Das Arbeitskräfteangebot wird zunächst nur wenig absinken, da die geburtenstarken Jahrgänge vorerst im erwerbsfähigen Alter bleiben. Wenn sie ins Rentenalter kommen, steht jedoch ein beträchtlicher Teil des Arbeitskräftepotenzials dem Arbeitsmarkt nicht mehr zur Verfügung.

Einfluss der bisherigen Zuwanderung auf die Bevölkerungsentwicklung

Bisher Nettozuwanderung von jährlich 200 000 Personen

Seit Beginn der Gastarbeiteranwerbung (1955) hatte Westdeutschland zumeist einen positiven Zuwanderungssaldo, der aber starken Schwankungen unterlag. In diesem Zeitraum wanderten mehr als 31 Millionen Deutsche und Ausländer nach Westdeutschland bzw. ins vereinte Deutschland zu. Im gleichen Zeitraum (1955–1999) verließen rund 22 Millionen Personen das Land. Das heißt: Nur ein kleinerer Teil der Zuwanderer blieb dauerhaft in Deutschland. Hierbei ist allerdings zu berücksichtigen, dass in den jährlichen Wanderungstatistiken auch die Saison- und Werkvertragsarbeitnehmer enthalten sind. In der zweite Hälfte des 20. Jahrhunderts kamen pro Jahr auf

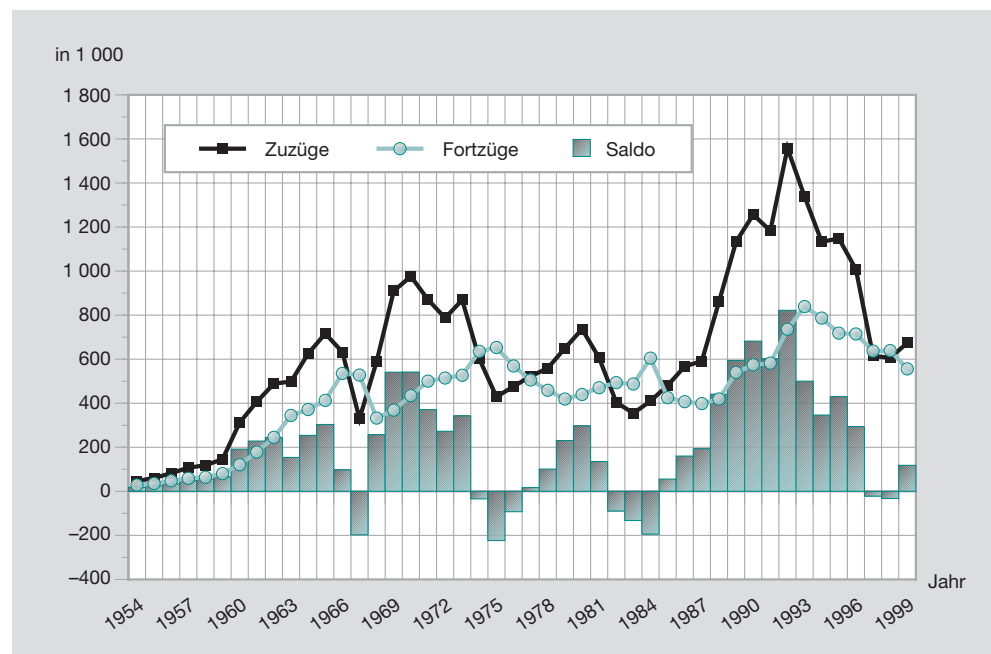
700 000 Zuzüge von Ausländern statistisch rund 500 000 Wegzüge. Durchschnittlich sind in den vergangenen 40 Jahren jährlich knapp 200 000 Menschen mehr nach Deutschland zu- als weggezogen (Nettozuwanderung). Die Nettozuwanderung erreichte zuerst in den späten 1960er sowie zu Beginn der 1970er Jahre sowie zuletzt Ende der 1980er und zu Beginn der 1990er Jahre ihren Höhepunkt mit einem Zuwanderungsgewinn von 600 000 bis 800 000 Menschen pro Jahr, danach nahm sie wieder stark ab. 1997 und 1998 reisten mehr Ausländer aus als ein, was vornehmlich auf die Rückkehr von Bürgerkriegsflüchtlingen nach Bosnien zurückzuführen war (vgl. Abb. II.3).

In Westdeutschland dominierte zunächst die Zuwanderung von Gastarbeitern, später der Familiennachzug. Seit Ende der 1980er Jahre verzeichnet Deutschland einen starken Zustrom von Aussiedlern und Asylbewerbern, was u.a. mit den Grenzöffnungen in Ost- und Südosteuropa sowie mit der Liberalisierung der dort bis 1989 restriktiven Ausreisebestimmungen im Zusammenhang steht. Die jährliche Zahl der Asylbewerber ist seit der Asylrechtsreform im Jahr 1993 von mehr als 400 000 auf weniger als 100 000 Personen pro Jahr deutlich zurückgegangen.

Zuwanderung in die DDR

In der DDR war das Ausmaß von Zuwanderung relativ gering, der Ausländeranteil betrug über die Jahre rund ein Prozent. Ausländerbeschäftigung fand auf der Grundlage von Regierungsabkommen mit anderen kommunistischen Staaten statt. 1989 waren unter den 190 000 Ausländern in der DDR 59 000 Vietnamesen und 15 000 Mosambikaner als Vertragsarbeitnehmer beschäftigt. In der DDR gab es faktisch keine Familienzuwanderung, da ein strenges Rotationssystem nur die Einreise von Einzelpersonen erlaubte (Bade 2000, S. 339).

Abb. II.3: Zuzüge und Fortzüge von Ausländern, 1954–1999 (in 1 000)



Anmerkung: Fortzüge enthalten auch Rückwanderungen; bis 1990 nur Westdeutschland.
Darstellung Humboldt-Universität Bevölkerungswissenschaft
Quelle: Statistisches Bundesamt

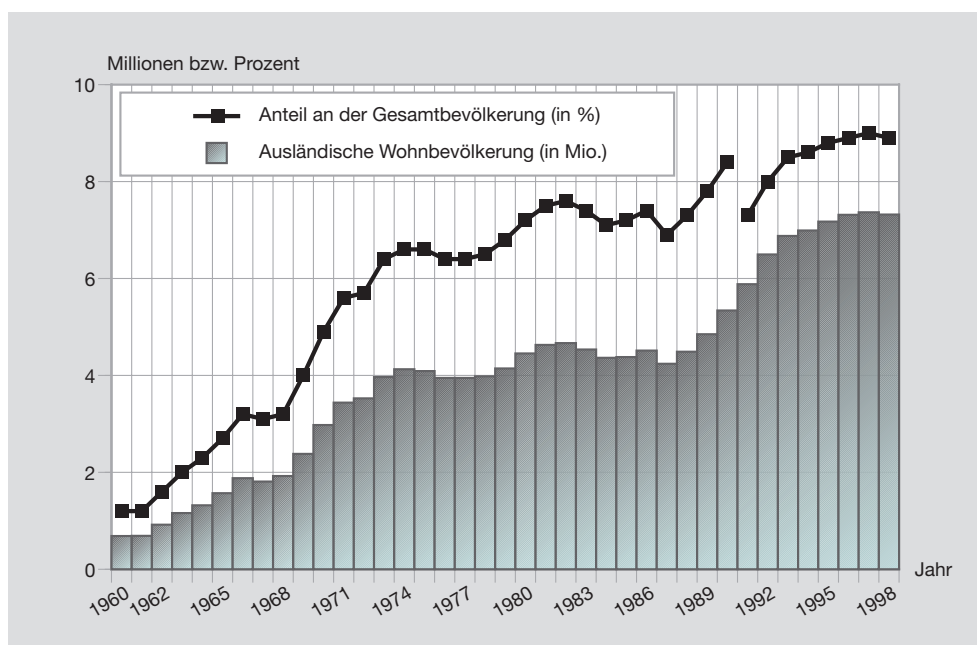
Zuwanderer und ihre Kinder leisten einen erheblichen Beitrag zur Bevölkerungsentwicklung in Deutschland. Die Bevölkerung in Gesamtdeutschland ist zwischen 1960 und 1999 von 73 auf 82 Millionen Menschen gestiegen; ohne Zuwanderer läge sie bereits heute deutlich niedriger; denn der Wanderungsgewinn betrug zwischen 1955 und 1999 fast neun Millionen Personen. Hinzu kommt ein indirekter Beitrag. Viele Zuwanderer gründen Familien.

Ausländeranteil

Der Ausländeranteil in Deutschland ist im Verlauf der letzten Jahrzehnte gestiegen. Er liegt derzeit bei neun Prozent. Gut 7,3 Millionen Ausländer leben in Deutschland. Diese Zahl ist seit 1996 in etwa gleich geblieben.

Der Ausländeranteil liegt über dem EU-Durchschnitt von knapp fünf Prozent. Er ist allerdings auch abhängig von den Einbürgerungsraten. Einbürgerung hat in der Vergangenheit in Deutschland eine vergleichsweise geringe Rolle gespielt. Ende 1999 lebten (ohne Berücksichtigung von Aussiedlern) rund 928 000 eingebürgerte Deutsche mit zwei ausländischen Eltern in Deutschland, was einem Anteil von 1,1 Prozent an der Gesamtbevölkerung entspricht. Hinzu kommen etwa 3,2 Millionen heute in Deutschland lebende Aussiedler und Spätaussiedler (seit 1950 sind insgesamt 4,1 Millionen Aussiedler und Spätaussiedler gekommen), von denen nicht wenige zwei Staatsangehörigkeiten besitzen.

Abb. II.4: Ausländische Wohnbevölkerung in Deutschland, 1960–1998



Anmerkung: bis 1990 nur Westdeutschland
Darstellung Humboldt-Universität Bevölkerungswissenschaft

2.2 Mögliche Auswirkungen von Bevölkerungsrückgang und Alterung

Angesichts der zeitlichen Reichweite und der komplexen Wirkungszusammenhänge sind Prognosen über die Auswirkungen des demografischen Wandels mit Unwägbarkeiten behaftet. Trotz der Unsicherheiten lassen sich vorsichtige Tendenz Aussagen treffen.

Bevölkerungsrückgang

Bei kleinerer Bevölkerung ist zu erwarten, dass Belastungen durch eine hohe Bevölkerungsdichte tendenziell geringer werden. Bei gleicher Nutzungsintensität wird die Beanspruchung von natürlichen Ressourcen abnehmen. Bei stabiler Siedlungsstruktur wird die Infrastruktur entlastet. Auf dem Wohnungsmarkt sinkt die Nachfrage, wovon bei sonst unveränderten Bedingungen ein preisdämpfender Effekt ausgeht. Eine abnehmende Erwerbspersonenzahl erleichtert einerseits die Verwirklichung des Vollbeschäftigungsziels. Arbeitskräfteknappheit könnte andererseits bei sonst unveränderten Bedingungen Lohndruck und eine Erhöhung der Produktionskosten auslösen (vgl. Kap. II.6.2). Das Preisniveau würde steigen. Bei stabilitätsorientierter Geldpolitik wären Beschäftigung und Wachstum gefährdet.

Auswirkungen auf das Wirtschaftswachstum

Zwischen der Entwicklung der Bevölkerungszahl und dem Wirtschaftswachstum besteht ein Zusammenhang. Studien weisen auf Folgendes hin: Die absehbare Bevölkerungsabnahme wird voraussichtlich die gesamtwirtschaftliche Nachfrage dämpfen, da deren wichtigste Komponente – der private Verbrauch – von der Bevölkerungsgröße abhängt. Es ist damit zu rechnen, dass das wirtschaftliche Wachstum geringer ausfiele, wenn die Bevölkerung ohne Zuwanderung und bei gleichbleibender Kinderzahl pro Frau in fünfzig Jahren um rd. ein Viertel abnähme. Der Rückgang des Erwerbspersonenpotenzials könnte in den folgenden Dekaden beim derzeitigen Verhältnis von Arbeitskräfteeinsatz und Produktion zu einem jährlichen Wachstumsverlust in der Größenordnung von einem Prozentpunkt führen (Rürup 2000, S. 75). Wachstumskräfte dürften auch durch einen demografisch bedingten Rückgang der Kapitalbildung gehemmt werden. Das abgeschwächte Wachstum könnte zur Folge haben, dass die Investitionstätigkeit der Unternehmen gebremst wird. Die Produktivitätssteigerungen wären dementsprechend kleiner, was die internationale Wettbewerbsfähigkeit und Wachstumschancen der deutschen Volkswirtschaft beeinträchtigen könnte (Gutachten Prognos, S. 25).

Staatsverschuldung pro Kopf steigt

Der Rückgang der Bevölkerung könnte sich auch nachteilig auf die Staatsverschuldung auswirken. Unter bestimmten Annahmen über die gesamtwirtschaftliche Entwicklung Deutschlands – u.a. Produktivität, technischer Fortschritt, weltwirtschaftliche Bedingungen (vgl. Gutachten Prognos, S. 38) kann sich über die zukünftige Einnahmen- wie Ausgabenseite der Gebietskörperschaften der Konsolidierungsdruck erhöhen. Bei gleicher Steuerquote und sinkender Zahl der Steuerzahler würden heutiger Verschuldungsstand und zukünftige implizite Staatsverschuldung durch zunehmende Ansprüche der Rentenversicherung und Pensionsansprüche an den Staat einen Anstieg der Staatsverschuldung auslösen. Noch deutlicher könnte dadurch die Pro-Kopf-Verschuldung ansteigen, die sich auf weniger Einwohner verteilt. Trotz aller Unsicherheiten über langfristige gesamtwirtschaftliche Entwicklungen erscheint es plausibel, dass sich die Verschuldungsquote – der Anteil der staatlichen Gesamtverschuldung am Bruttoinlandsprodukt – wegen des unter Umständen langsamer wachsenden Bruttoinlandsprodukts erhöhen könnte.

Auswirkungen auf die Infrastruktur

Die Schrumpfung der Bevölkerung wird in einzelnen Regionen wahrscheinlich zu einer deutlich dünneren Besiedlung führen, was nicht ohne Auswirkungen auf die Infrastruktur bleiben kann. Eine sinkende Auslastung öffentlicher und privater Einrichtungen z.B. von Kindergärten, Schulen oder Krankenhäusern wäre die Folge. Derartige Effekte sind bereits heute in einigen Gebieten der neuen Bundesländer zu beobachten, z.B. sinkende Immobilienpreise als Indikator für ein Überangebot an Wohnraum. Wirtschaftlich gut entwickelte Regionen und Ballungsgebiete werden vermutlich von diesem Bevölkerungsrückgang in weitaus geringerem Maße betroffen sein.

Alterung

Belastung für soziale Sicherungssysteme

Die Folgen des Alterungsprozesses sind insbesondere für die umlagefinanzierte Sozialversicherung tiefgreifend (vgl. Kap. II.6.3): Auf einen Menschen im erwerbsfähigen Alter (Altersgruppe 20 bis 60 Jahre) kommen heute rechnerisch 0,4 Personen im Alter über 60, bei moderater Zuwanderung (netto 100 000 Personen pro Jahr) werden dies innerhalb von 50 Jahren bereits 0,8 Personen sein. Die rechnerische Alterslast wird sich verdoppeln. Dies kann nicht ohne Auswirkungen auf die Alterssicherungssysteme bleiben: Immer weniger jüngere Menschen müssen immer mehr alte Menschen in den sozialen Sicherungssystemen versorgen, der Generationenvertrag würde erheblich belastet werden. Unter Fortschreibung der jetzigen Bedingungen etwa im Hinblick auf Produktivität, Lebenserwartung, Rentenzugangsalter und Finanzierungsmodus der sozialen Sicherung sind eine steigende Transferlast für die Sicherungssysteme und höhere Abgaben für die Produktionsfaktoren wahrscheinlich.

Innovationsfähigkeit und Unternehmergeist

Insgesamt wird das Durchschnittsalter der Arbeitskräfte deutlich steigen. Die Alterung könnte längerfristig Auswirkungen auf die Innovationsfähigkeit der Wirtschaft haben, wenn wesentlich weniger neu ausgebildete Arbeitskräfte zur Verfügung stehen. Die Fähigkeit des Menschen, sich neues Wissen anzueignen, nimmt mit zunehmendem Alter ab. Routine und Erfahrungswissen älterer Menschen können diesen Verlust nur teilweise ausgleichen (Dritter Bericht zur Lage der älteren Generation, 2000, S. 131). Angesichts der schnellen Zunahme und Erneuerung des Wissens insbesondere in den wachstumsrelevanten Schlüsseltechnologien kann den Unternehmen ein Verlust an Innovationsfähigkeit und Wettbewerbskraft entstehen. Das Wissen in den Unternehmen kann bei einem sinkenden Angebot an jungen Arbeitskräften nicht mehr überwiegend durch Neueinstellung erneuert werden.

Unternehmen werden überwiegend von Personen in den mittleren Altersgruppen zwischen 30 und 50 Jahren gegründet. In den letzten Jahren hat sich der Altersdurchschnitt durch viele Gründungen von jungen Unternehmern in der Informations- und Kommunikationstechnologie verringert. Es ist denkbar, dass die Alterung der Bevölkerung unternehmerische Risikobereitschaft und Anpassungsflexibilität an neue technologisch-wirtschaftliche Erfordernisse reduziert.

Verringerung der gesellschaftlichen Dynamik

Die Alterung der Bevölkerung wird die Nachfragestruktur verändern. Die Bedürfnisse älterer Menschen werden zunehmend die Nachfrage an Waren und Dienstleistungen bestimmen („Silbermarkt“). Mit dem Rückgang des Anteils junger Menschen wird möglicherweise das gesamte gesellschaftliche Leben an Dynamik verlieren. Schließlich ist nicht auszuschließen, dass bei Zuwanderern, die international umworben sind, das Interesse abnimmt, in eine alternde Gesellschaft mit relativ hohen Soziallasten einzuwandern.

2.3 Möglichkeiten und Grenzen einer aktiven Familienpolitik

Alterung und Abnahme der Bevölkerung sind vor allem das Ergebnis der niedrigen Kinderzahlen der vergangenen Jahrzehnte und eines sich daraus seit den 1970er Jahren ergebenden Geburtendefizits. Es ist deshalb für wirk-same Maßnahmen einer aktiven Familienpolitik zu plädieren.

Der Anteil der kinderlosen Frauen nimmt in Deutschland deutlich zu, er liegt derzeit bereits bei über 30 Prozent. Kinderwünsche in der Ehe werden in abnehmendem Maße realisiert. Es ist eine Entkoppelung von Ehe und Geburten zu verzeichnen. Viele Eltern begnügen sich mit einem Kind, doch folgt die Mehrzahl der Familien noch immer dem Zwei-Kind-Ideal. Nur jede zehnte Familie hat drei oder mehr Kinder.

Das durchschnittliche Alter der Mütter bei der Geburt des ersten Kindes ist in Ostdeutschland im vergangenen Jahrzehnt um drei Jahre auf 27,9 angestiegen, in Westdeutschland von 27,1 auf 28,7 Jahre.

Für den Rückgang der Kinderzahl pro Frau gibt es viele Erklärungen: Als gesamtgesellschaftliche Ursachen werden etwa die Relativierung traditioneller Werte und Normen, individuellere Lebensformen, die wachsende Zahl von Ehescheidungen sowie die Rücksichtslosigkeit und Kinderfeindlichkeit der Gesellschaft genannt. Bei den individuellen Motiven werden u.a. die sinkende Bereitschaft, über das eigene Leben hinauszudenken und erzieherische Verantwortung zu übernehmen wie auch die zunehmende Zentrierung der Lebensplanung auf das Arbeitsleben diskutiert. Da das individuelle Lebensrisiko im Sozial- und Wohlfahrtsstaat abgesichert ist und traditionelle familiäre Aufgaben wie Pflege im Alter von staatlichen Einrichtungen übernommen werden, besteht unter materiellen Gesichtspunkten kein Anreiz, eigene Kinder zu haben. Auf der anderen Seite ist aber empirisch belegt, dass ein Kinderwunsch bei der überwiegenden Mehrheit der Bevölkerung fortbesteht: Nur drei Prozent der Ehepaare geben zu Beginn ihrer Ehe an, keine Kinder haben zu wollen (Stellungnahme des Deutschen Familienverbandes).

Vereinbarkeit von Familie und Beruf

Eine der Hauptursachen für die niedrigen Kinderzahlen und die häufiger gewordene Kinderlosigkeit dürfte demnach die nach wie vor schlechte Vereinbarkeit von Familie und Beruf sein. Die Infrastruktur für die Betreuung von Kindern ist unzureichend. Die bisherige Versorgung an ganztägigen Betreuungsangeboten für Kinder unter drei Jahren liegt bei nur zwei Prozent (Deutscher Bundestag 1998 a, S. 200). Dies ist in einer mobilen Gesellschaft, in der informelle Netzwerke wegbrechen und Familien mit Kindern in die Minderheit geraten, besonders problematisch. Entscheidend ist, eine für die Familien kostenverträgliche, geografisch gut erreichbare und verlässliche außerfamiliäre Infrastruktur für Kinder bereitzustellen, die auch individuellen

Bedürfnissen gerecht wird. Ganztagschulen werden von Eltern in zunehmendem Maß gewünscht. Eltern fühlen sich angesichts der unzureichenden öffentlichen Dienstleistung zunehmend überfordert. Dies wird durch steigende Lernanforderungen und die erschwerte Sozialisation in einer kinderarmen Gesellschaft noch verstärkt.

Derzeit ist die Anzahl der Kinder pro Paar in Europa in den Ländern am höchsten, in denen bei hoher Erwerbstätigkeit der Frauen eine gute Vereinbarkeit von Familie und Beruf gegeben ist (Kohler 2000, S. 10). Dort sind die Arbeitswelt familienfreundlich gestaltet und eine institutionelle Kinderbetreuung gewährleistet.

Wenig familienfreundliche Gestaltung der Arbeitswelt

Eine Ursache für den zunehmenden Kindermangel ist in der Arbeitswelt zu suchen: Je länger Frauen zur Kindererziehung aus dem Erwerbsleben ausscheiden, desto stärker sind die Auswirkungen auf ihre berufliche Laufbahn, ihr Erwerbseinkommen und ihre Rentenhöhe. Nach drei Jahren Unterbrechung sinkt der Durchschnittslohn einer berufstätigen Frau lebenslang um 3,50 DM pro Stunde (Anhörung von Frau Prof. Dr. Notburga Ott). Die beruflichen Anforderungen steigen und sind immer weniger mit den Anforderungen an eine verantwortliche Erziehung vereinbar. Das Verständnis für die besondere Situation von Eltern nimmt mit dem Rückgang des Anteils der Personen mit Erziehungserfahrung in den Unternehmen ab. Die eingeschränkte räumliche Mobilität und Flexibilität von Erziehenden schadet ihrem beruflichen Fortkommen. Vor diesem Hintergrund ist es wenig überraschend, dass mittlerweile über 40 Prozent der hoch qualifizierten Frauen in Deutschland kinderlos bleiben.

Finanzielle Belastung von Familien

Ein weiterer wichtiger Gesichtspunkt ist die finanzielle Belastung von Familien. Die Erziehungskosten pro Kind werden allein bis zum 18. Lebensjahr durchschnittlich auf 380 000 DM geschätzt, entgangene Einkommenschancen nicht eingerechnet (Fünfter Familienbericht der Bundesregierung 1994). Der Wissenschaftliche Beirat für Familienfragen geht sogar von 576 000 DM aus. Das Armutsrisiko nimmt mit zunehmender Kinderzahl zu. Eine Million Kinder leben heute von der Sozialhilfe (Deutscher Bundestag 1998, S. 609). Viele Familien mit Kindern sind überschuldet. Nach einer Berechnung des Deutschen Familienverbandes nimmt das nach Abzug von notwendigen Ausgaben wie Miete, Kleidung und Essen verfügbare Einkommen mit zunehmender Kinderzahl rapide ab. In einem Durchschnittsverdienerhaushalt mit 60 000 DM Jahreseinkommen beträgt es nach dieser Berechnung bei einem kinderlosen Ehepaar 14 580 DM. Einer Familie mit zwei Kindern stehen noch insgesamt 1 800 DM pro Jahr zur freien Verfügung, und bei vier Kindern fehlen bereits über 10 000 DM gemessen am Mindestregelunterhalt.

Problematisch ist auch das Maß der Anrechnung der Erziehungsleistung auf die eigene Alterssicherung. Derzeit führt die Investition in die nächste Generation tendenziell zu einer deutlichen Schlechterstellung bei der eigenen Einkommenssituation im Alter. Nach Angabe des Deutschen Familienverbandes verfügen Ehepaare ohne Kinder durchschnittlich über Rentenansprüche von 3 382 DM, Ehepaare mit drei und mehr Kindern nur über Anwartschaften von 2 490 DM pro Monat.

*Reform der Familienpolitik notwendig,
gleichwohl begrenzte bevölkerungspolitische Wirkung*

Es sind durchgreifende Reformen in der Familienpolitik notwendig, um Paaren die Verwirklichung ihrer Kinderwünsche zu erleichtern. Die finanzielle Besserstellung von Familien mit Kindern ist ein Gebot der Verteilungsgerechtigkeit. Eine bessere Vereinbarkeit von Familie und Beruf würde dazu beitragen, dass dem Arbeitsmarkt mehr Frauen zur Verfügung stünden, und es den Familien ermöglichen, ein zweites Erwerbseinkommen zu erzielen. Stetigkeit und Verlässlichkeit der staatlichen Familienpolitik sind erforderlich, um langfristig Verbesserungen zu erzielen. Dass Erfolge grundsätzlich möglich sind, zeigt ein Blick nach Skandinavien und Frankreich, wo die Anzahl der Kinder pro Frau deutlich über dem deutschen Niveau liegt. In Dänemark, Schweden und Frankreich gibt es umfangreiche finanzielle Unterstützung für Familien mit Kindern und eine gute Infrastruktur für die ganztägige Kinderbetreuung.

Die Kommission empfiehlt, durchgreifende Reformen der Familienpolitik in Angriff zu nehmen mit dem Ziel, dass vorhandene Kinderwünsche auch realisiert werden. Dabei geht es vorrangig darum, es Eltern zu erleichtern, die Betreuung und Erziehung von Kindern mit einer Erwerbstätigkeit zu verbinden. Große Bedeutung haben die Einrichtung eines flächendeckendes Netzes von Ganztagsbetreuungsmöglichkeiten und die Verbesserung der Rahmenbedingungen für personen- und haushaltsbezogene private Dienstleistungen. Der sozialstaatliche Ausgleich und die steuerliche Berücksichtigung erziehungsbedingter Aufwendungen sollten realitätsgerecht ausgestattet und transparenter gestaltet werden.

Der Trend zu niedrigen Kinderzahlen pro Familie besteht in fast allen hochentwickelten Staaten. Eindimensionale Begründungen für dieses Phänomen greifen zu kurz. Selbst langfristig dürfte der bevölkerungspolitische Erfolg familienpolitischer Maßnahmen daher nur begrenzt sein. Der Schrumpfungsprozess lässt sich allenfalls teilweise beeinflussen, da entscheidende Weichen für die künftige Bevölkerungsentwicklung bereits in der Vergangenheit gestellt wurden. Niedrige Geburtenzahlen der Vergangenheit bewirken, dass es nun und zukünftig in Deutschland weniger potenzielle Eltern gibt als in den 1980er und 1990er Jahren. Dies macht einen weiteren Rückgang der Gesamtzahl der Geburten sehr wahrscheinlich. Dies gilt auch dann, wenn es durch familienpolitische Maßnahmen und ein flächendeckendes Angebot an Kinderbetreuung zukünftig wieder etwas mehr Kinder pro Familie geben sollte. Die Geburtenzahlen früherer Generationen werden in Deutschland im 21. Jahrhundert nicht mehr erreicht werden können.

3 Die Arbeitsmarktentwicklung

Gegenwärtig mehrten sich Forderungen, ausländische Arbeitskräfte für jene Berufe und Wirtschaftszweige anzuwerben, in denen offene Stellen nicht besetzt werden können. Gleichzeitig aber kämpft Deutschland mit hoher Arbeitslosigkeit. Um bewerten zu können, ob und wo eine stärkere arbeitsmarktbezogene Zuwanderung sinnvoll ist, müssen die Situation am Arbeitsmarkt und ihre voraussichtliche Entwicklung differenziert betrachtet werden.

Noch immer sind in Deutschland fast vier Millionen Menschen arbeitslos gemeldet, darunter viele nicht formal Qualifizierte, Ältere und Ausländer. Trotz erheblicher Bemühungen sind viele Arbeitslose aufgrund fehlender Qualifikationen oder wegen bestehender Mobilitätshemmnisse nicht am Arbeitsmarkt vermittelbar. Einer hohen Arbeitslosigkeit steht andererseits aber auch eine zunehmende Zahl an offenen Stellen in den gleichen Beschäftigungssparten gegenüber. Es ist unsicher, inwieweit bestehender Arbeitskräftebedarf durch eine Aktivierung und Qualifizierung einheimischer Erwerbspersonen gedeckt werden kann. Ungeachtet dessen ist damit zu rechnen, dass durch den deutlichen Rückgang der inländischen Erwerbsbevölkerung wachstumshemmende Engpässe am Arbeitsmarkt entstehen. Spätestens im nächsten Jahrzehnt wird ein Nachwuchsmangel in der beruflichen Ausbildung und an den Hochschulen auftreten. Auch eine (in ihrem Ausmaß schwer vorhersehbare) Zuwanderung aus den EU-Beitrittsländern wird langfristig den Arbeitskräfterrückgang in Deutschland nicht aufhalten können. Eine Prognose der künftigen Nachfrage nach Arbeitskräften ist unsicher und vor allem in Bezug auf einzelne Berufsgruppen nicht möglich. Ganz allgemein jedoch wird die Nachfrage nach qualifizierten Arbeitskräften und im Dienstleistungssektor steigen, der Bedarf an Hochschulabsolventen zunehmen.

3.1 Hohe Arbeitslosigkeit und viele offene Stellen

Auf dem deutschen Arbeitsmarkt ist im Jahr 2000 nur eine leichte Entspannung eingetreten. Noch immer sind fast vier Millionen Menschen arbeitslos gemeldet. Hinzu kommen die Personen, die sich entweder in arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen befinden oder wegen der schlechten Arbeitsmarktlage vom Arbeitsmarkt zurückgezogen haben („stille Reserve“). Insgesamt sind unter Berücksichtigung der „stillen Reserve“ vom derzeitigen Erwerbspersonenpotenzial (44 Millionen) nur 38,5 Millionen tatsächlich erwerbstätig.

Der Mangel an Arbeitsplätzen ist insbesondere in den neuen Bundesländern gravierend. Die Arbeitsmarktsituation ist regional und nach Berufsgruppen stark unterschiedlich. Von Arbeitslosigkeit besonders betroffen sind ältere Arbeitnehmer und solche ohne Berufsausbildung. Unter den Höherqualifizierten ist sie hingegen deutlich geringer.

Gleichzeitig gab es 2000 insgesamt knapp 1,5 Millionen offene Stellen, von denen ein Teil nicht besetzt werden konnte. Die Schwierigkeiten bei der Stellenbesetzung sind in den einzelnen Wirtschaftssektoren und Regionen unterschiedlich. Dieser Arbeitskräftemangel bringt einen Produktions- und Wertschöpfungsverlust mit sich; in der Informations- und Kommunikationstechnologie hat er bereits zur Anwerbung ausländischer Arbeitskräfte geführt.

Hohe Arbeitslosigkeit

Im Jahr 2000 waren in Deutschland durchschnittlich 3,9 Millionen Menschen arbeitslos gemeldet. Dies war jedoch kein fester Bestand an Personen.

In diesem Zeitraum wurden sieben Millionen Menschen arbeitslos, aber noch mehr beendeten ihre Arbeitslosigkeit. Dabei gab es etwa 1,4 Millionen Menschen, die seit mehr als einem Jahr arbeitslos waren.

Hohe Arbeitslosigkeit herrscht insbesondere in den meisten Gebieten der neuen Bundesländer. Die Arbeitslosenquote ist dort mit 17,4 Prozent doppelt so hoch wie im Westen Deutschlands. In Ostdeutschland lag die Arbeitslosigkeit im Jahr 2000 im Jahresdurchschnitt bei 1,4 Millionen Personen. Der dortige Arbeitsmarkt wurde zudem durch arbeitsmarktpolitische Maßnahmen um knapp 300 000 Personen entlastet. Zusammen mit der „stillen Reserve“, die auf 250 000 Menschen geschätzt wurde, lag damit das Beschäftigungsdefizit in Ostdeutschland bei fast zwei Millionen Stellen. In einigen Regionen war jede vierte Erwerbsperson ohne reguläre Beschäftigung.

Weiter steigende Bedeutung des Dienstleistungssektors

Der sektorale und berufliche Strukturwandel verläuft zu Gunsten des Dienstleistungssektors. Von 1978 bis 1999 gingen in Westdeutschland allein in den produzierenden und den instandhaltenden Berufen 1,4 Millionen sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse verloren, also fast jeder fünfte Arbeitsplatz. Im gleichen Zeitraum wurden in Dienstleistungs- und Infrastrukturberufen 3,7 Millionen neue Stellen geschaffen, was einen Zuwachs von 30 Prozent bedeutete (vgl. Tab. II.1).

Tab. II.1: Strukturwandel am Arbeitsmarkt nach zusammengefassten Berufsbereichen von 1978 bis 1999, Veränderung der Zahl der Beschäftigten; Westdeutschland

	Insgesamt		Männer		Frauen	
	absolut	Prozent	absolut	Prozent	absolut	Prozent
Produktion und Instandhaltung	-1 367 824	-18,0	-901 594	-14,7	-466 230	-32,4
Dienstleistungen und Infrastrukturaufgaben	3 708 865	30,0	1 185 380	18,9	2 523 485	41,3
Insgesamt	2 341 041	11,7	283 786	2,3	2 057 255	27,3

Quelle: Gutachten IW, S. 16

Die Arbeitsmarktsituation ist nach Berufen, Regionen und Qualifikationen stark unterschiedlich. Gemessen am Verhältnis von Arbeitslosen zu offenen Stellen besteht bei rein quantitativer Betrachtung in allen Berufsbereichen ein Überangebot an Arbeitskräften – allerdings nicht mit der passenden Qualifikation oder mit der falschen regionalen Zuordnung. Dies ist im Baugewerbe und in der Textil- und Bekleidungsbranche besonders ausgeprägt. Unterdurchschnittlich ist die Relation in den Gesundheitsberufen. In den EDV-Berufen ist das Verhältnis ausgeglichen. Zudem unterscheidet sich die Arbeitsmarktlage noch in regionaler Hinsicht: In den süddeutschen Ballungsgebieten fehlt es in zahlreichen Berufssparten, und zwar nicht nur bei Stellen für hoch qualifizierte Arbeitskräfte, an Bewerbern.

Von Arbeitslosigkeit besonders betroffen sind formal nicht qualifizierte Arbeitskräfte und ältere Erwerbspersonen über 50 Jahre. 37,8 Prozent der Arbeitslosen verfügten im Jahr 2000 über keine abgeschlossene Berufsausbildung (vgl. Tab. II.2).

**Tab. II.2: Arbeitslosigkeit in Deutschland nach Merkmalen
(Anteile in Prozent, Ende September 2000)**

	Alte Länder	Neue Länder	Deutschland insgesamt
Berufsausbildung			
Ohne abgeschlossene Berufsausbildung	46,3	22,4	37,8
Mit abgeschlossener Berufsausbildung	53,7	77,8	62,2
davon: Betriebliche Ausbildung	43,3	68,3	52,1
Berufsfach-/Fachschule	5,1	5,4	5,2
Fachhochschule	1,5	1,1	1,4
Universität/Hochschule	3,7	2,9	3,4
Angestellte: Stellung im Beruf			
Nichtfacharbeiter	40,9	32,7	38,0
Angestellte mit einfacher Tätigkeit	17,8	9,8	15,0
Facharbeiter	21,2	39,1	27,6
Angestellte mit gehobener Tätigkeit	20,0	18,4	19,5
Alter			
Unter 25 Jahre	11,4	13,4	12,2
Über 55 Jahre	22,3	18,3	21,5

Quelle: Bundesanstalt für Arbeit

Hohe Jugend- und Altersarbeitslosigkeit

Derzeit befinden sich knapp eine Million Jugendliche und junge Erwachsene nicht in regulären Beschäftigungs- und Ausbildungsverhältnissen. Die Hälfte davon ist arbeitslos gemeldet, die andere Hälfte befindet sich in Förderungsmaßnahmen der Bundesanstalt für Arbeit, die seit 1999 durch das Jugendsofortprogramm der Bundesregierung verstärkt wurden.

Im September 2000 waren 800 000 registrierte Arbeitslose 55 Jahre und älter. Zur Altersarbeitslosigkeit hinzuzurechnen sind ca. 100 000 nicht in der Arbeitslosenstatistik erfasste Bezieher von Arbeitslosenunterstützung über 58 Jahre, die Antrag auf vorgezogenes Altersruhegeld wegen Arbeitslosigkeit gestellt haben. Die Beschäftigungsverhältnisse älterer Arbeitnehmer sind besonders geschützt. Eingetretene Arbeitslosigkeit bedeutet in den meisten Fällen einen frühzeitigen Rentenbezug mit 60 Jahren.

Problem Langzeitarbeitslosigkeit

Ein besonderes Problem des deutschen Arbeitsmarktes ist die hohe Anzahl von Langzeitarbeitslosen. Während nach den Angaben der Bundesanstalt für Arbeit im September 2000 gut ein Drittel (36,4 Prozent) der Arbeitslosen länger als ein Jahr ohne Beschäftigung waren (Bundesanstalt für Arbeit, Strukturanalyse 2000), deuten Befragungen darauf hin, dass es sogar mehr als die Hälfte waren. Auf den ersten Blick scheinen dafür mangelnde Qualifikationen und der mit langer Arbeitslosigkeit verbundene Verlust an beruflichen Kenntnissen ursächlich zu sein. Tatsächlich aber steigt das Risiko der Langzeitarbeitslosigkeit vor allem mit fortschreitendem Lebensalter, und erst nachrangig aus anderen Gründen wie einer fehlenden Berufsausbildung oder gesundheitlichen Einschränkungen. So sind für über 55-Jährigen die Aussichten auf eine Wiedereinstellung mit 15,6 Prozent erheblich geringer als bei jüngeren Menschen (50,1 Prozent).

Hohe Arbeitslosigkeit von Ausländern und Spätaussiedlern

Besonders von der Arbeitslosigkeit betroffen sind ausländische Arbeitnehmer (vgl. hierzu ausführlich Kap. IV.4). Im Jahr 2000 war die Arbeitslosenquote der Ausländer mit 16,4 Prozent fast doppelt so hoch wie die der Deutschen (8,8 Prozent). Viele ältere Arbeitnehmer der Anwerbengeneration sind in Folge des Strukturwandels arbeitslos geworden. Viele ihrer Kinder erwerben zudem nicht die nachgefragten oder haben gar keine Bildungsabschlüsse.

Die Beschäftigungssituation der Spätaussiedler hat sich in den letzten Jahren gravierend verschlechtert. Ihre Arbeitslosenquote liegt Befragungen zufolge mit knapp 20 Prozent noch höher als die der Ausländer.

Besetzungsprobleme bei offenen Stellen

Trotz der hohen Arbeitslosigkeit gibt es eine erhebliche Nachfrage nach Arbeitskräften. Dies findet in der hohen Zahl offener Stellen ihren Ausdruck. Die 580 000 bei der Bundesanstalt für Arbeit gemeldeten Stellen erfassen dies jedoch nicht vollständig. Betriebsbefragungen zeigen, dass im Jahr 2000 von den Betrieben etwa 1,5 Millionen sofort oder später zu besetzende Stellen angeboten wurden, 90 Prozent davon in den alten Bundesländern. 1992 hatte das gesamtwirtschaftliche Stellenangebot noch bei unter einer Million gelegen (vgl. Tab. II.3).

Tab. II.3: Entwicklung des gesamtwirtschaftlichen Stellenangebots 1992–2000

	Westdeutschland			Ostdeutschland			Deutschland		
	Offene Stellen	Später zu besetzende Stellen	Stellenangebote insgesamt	Offene Stellen	Später zu besetzende Stellen	Stellenangebote insgesamt	Offene Stellen	Später zu besetzende Stellen	Stellenangebote insgesamt
Jahr	Durchschnittsbestand in 1 000, jeweils im vierten Quartal								
1992	621	240	861	61	50	111	682	290	972
1993	373	163	536	87	70	157	460	233	693
1994	428	153	581	110	68	178	538	221	759
1995	441	213	654	96	76	172	537	289	826
1996	462	174	635	114	52	166	576	226	801
1997	497	160	657	115	37	152	612	197	809
1998	692	243	935	101	64	165	793	307	1 100
1999	726	297	1 023	90	54	144	816	351	1 167
2000	967	336	1 303	94	59	153	1 061	395	1 456

Quelle: IAB-Erhebung über das gesamtwirtschaftliche Stellenangebot
(In: Magvas/Spitznagel 2001)

Der starke Anstieg bei den offenen Stellen ist zunächst nur ein Anzeichen für eine konjunkturelle Belebung. Ein struktureller Arbeitskräftemangel entsteht erst dann, wenn die offenen Stellen längerfristig nicht besetzt werden können. Ein Indikator dafür ist die durchschnittliche Laufzeit offener Stellen bis zu ihrer Wiederbesetzung. Sie ist seit 1999 in ganz Deutschland von sieben auf acht Wochen gestiegen. In Westdeutschland haben diese Laufzeiten schon seit 1997 stetig zugenommen. Bei der Interpretation des Anstiegs sind auch strukturelle Veränderungen eines höheren Anteils qualifizierter Stellen oder eines präziseren Auswahlverhaltens von Stellenbewerbern und Personalverantwortlichen zu berücksichtigen (Karr 2001).

Ein anderer Indikator sind Engpässe am Arbeitsmarkt aus betrieblicher Sicht. In einer Betriebsbefragung des Ifo-Instituts für Wirtschaftsforschung gab Anfang 2001 ein knappes Drittel der Unternehmen in Westdeutschland und ein Viertel der Unternehmen in Ostdeutschland an, offene Stellen nicht besetzen zu können (Gutachten Ifo, S. 4f.). Als Grund für den Arbeitskräftemangel nannten 22 Prozent der westdeutschen und 16 Prozent der ostdeutschen Betriebe, dass die Bewerber nicht die erforderliche Qualifikation aufgewiesen hätten. Neben Qualifikationsmängeln der Bewerber könnte eine Stellenbesetzung auch an unattraktiven Arbeitsbedingungen scheitern. In den neuen Ländern scheiterte eine Stellenbesetzung in knapp zehn Prozent der Fälle daran, dass die Bewerber aus Sicht der Betriebe unerfüllbare Lohn- oder Arbeitszeitforderungen stellten. Nach Ansicht des Ifo-Instituts könnte dies ein Hinweis dafür sein, dass insbesondere qualifizierte Arbeitskräfte in den ostdeutschen Unternehmen nicht ihren Wünschen entsprechende Arbeitsbedingungen vorfinden (Gutachten Ifo, S. 4f.).

Der in den Befragungen geäußerte Kräftemangel ist nicht mit Produktionseinbußen gleichzusetzen. Unterschiedliche Ausweichreaktionen sind bei Stellenbesetzungsproblemen möglich. Hierzu gehören u.a. befristete Einstellungen von Arbeitskräften, Verlängerung der Liefer- und Wartezeiten oder die Weitergabe von Aufträgen. Dass diese genutzt werden, zeigt sich daran, dass die Zahl der Unternehmen, die Produktionseinbußen aufgrund des Arbeitskräftemangels hinnehmen mussten, niedriger war als die Zahl der Unternehmen, die Arbeitskräftemangel bekundeten (15 Prozent der westdeutschen und zehn Prozent der ostdeutschen Unternehmen) (Gutachten Ifo, S. 7).

Einer weiteren Betriebsbefragung – dem IAB-Betriebspanel (Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit, Nürnberg) – ist zu entnehmen, dass im ersten Halbjahr 2000 hochgerechnet mehr als 500 000 offene Stellen aus Unternehmenssicht nicht besetzt werden konnten (Kölling 2001). Demnach hätten kleine und mittlere Unternehmen größere Rekrutierungsprobleme als Großunternehmen. Die am stärksten betroffenen Wirtschaftsbereiche wären die unternehmensnahen Dienstleistungen. Die meisten unbesetzten Stellen würden für Fachkräfte mit abgeschlossener Lehre angeboten. Etwa zehn Prozent der unbesetzten Stellen richteten sich nach dieser Befragung an Personen mit einem akademischen Abschluss, hauptsächlich in technisch-naturwissenschaftlichen Berufen.

Die Aussagefähigkeit von Betriebsbefragungen für die Ermittlung eines Zuwanderungsbedarfs ist begrenzt. Es ist unklar, wie intensiv Arbeitgeber nach Bewerbern gesucht haben, und ob sie überhöhte Anforderungen an die Stellenbewerber gestellt haben. Die Anforderungen der Arbeitgeber sind je nach konjunktureller Situation unterschiedlich. Für die Ermittlung berufspezifischer Informationen ist die Zahl der befragten Unternehmen meist zu gering. Außerdem werden Betriebsbefragungen in der Regel nur einmal pro Jahr durchgeführt. Es ist letztlich unsicher, ob die Aussagen zu nicht besetzbaren offenen Stellen als valider Indikator eines Arbeitskräftemangels zu interpretieren sind. Aus Betriebsbefragungen allein lässt sich somit nicht die Frage beantworten, in welchen Bereichen heute schon tatsächlich ein Mangel an geeigneten Fachkräften besteht, der im Inland selbst bei erhöhter regionaler und beruflicher Mobilität nicht gedeckt werden kann.

Fachkräftemangel der Software- und Dienstleistungsanbieter

Relativ sicher ist die Anspannung in Teilbereichen des Informations- und Kommunikationstechnologiesektors. Vor allem dürfte der Fachkräftemangel der deutschen Software- und Dienstleistungsanbieter nach wie vor anhalten (Gutachten Ifo, S. 12). Der Mangel an Computerspezialisten könnte zwar seit Herbst 1998 seinen Höhepunkt überschritten haben, dennoch fehlen der Branche offenbar immer noch Arbeitskräfte.

Zur Linderung des Fachkräftemangels in der Informations- und Telekommunikationsbranche wurde im Bündnis für Arbeit, Ausbildung und Wettbewerbsfähigkeit im Juli 1999 eine Bildungsoffensive beschlossen. Bis 2005 sollen zusätzlich 250 000 Arbeitnehmer für diese Berufe gewonnen werden. Im Rahmen der so genannten Greencard-Initiative (vgl. Kap. II.5.3) wurde die Zahl der Fachkräfte, die zur kurzfristigen Deckung dieses Bedarfs aus Drittstaaten angeworben werden sollen, auf 20 000 Personen festgelegt.

3.2 Unzureichende Ausgleichsprozesse am Arbeitsmarkt

Trotz erheblicher Bemühungen sind viele Arbeitslose aufgrund fehlender Qualifikationen oder wegen bestehender Mobilitätshemmnisse nicht am Arbeitsmarkt vermittelbar. Gleichzeitig aber sind Einfacharbeitsplätze im Niedriglohnsektor häufig nicht zu besetzen. Einer hohen Arbeitslosigkeit steht eine zunehmende Zahl an offenen Stellen auch in den gleichen Beschäftigungssparten gegenüber („Beschäftigungsparadoxon“).

Die hohe Zahl offener Stellen könnte rechnerisch die Arbeitslosigkeit deutlich senken. Tatsächlich aber sind die Schwierigkeiten, Angebot und Nachfrage auf dem Arbeitsmarkt zusammenzubringen, erheblich.

Im Bereich niedrig qualifizierter Beschäftigung gibt es aufgrund des insgesamt rückläufigen Arbeitsplatzangebotes einen wachsenden Arbeitskräfteteüberschuss, der dem Arbeitsmarkt faktisch allerdings nur teilweise zur Verfügung steht. Auch gibt es unter den gemeldeten offenen Stellen eine überraschend hohe Zahl mit geringen Qualifikationsanforderungen. Die Stellenbesetzung scheitert aus Sicht der Arbeitgeber oft an persönlichen Merkmalen der Bewerber und aus Sicht der Arbeitnehmer an der Unattraktivität der Arbeitsplätze sowie an zu großen Entfernungen zwischen Wohn- und Arbeitsort. Die Nettoentlohnung liegt zudem häufig nahe am Standard der Sozialhilfe, obwohl die Bruttoarbeitskosten relativ hoch sind (vgl. Kap. II.4.1). Unattraktiv sind für viele Arbeitslose insbesondere saisonale Beschäftigungen.

3.3 Determinanten des zukünftigen Arbeitskräfteangebotes

Das Arbeitskräfteangebot wird u.a. von Faktoren wie zukünftiger Nachfrage, dem Vorhandensein von Ausbildungsgängen und beruflicher Mobilität bestimmt, die nur schwer abzuschätzen ist. Das demografisch bedingte Angebot an Arbeitskräften ist vergleichsweise gut vorhersehbar.

Rückgang der Bevölkerung im Haupterwerbsalter

Das zukünftige Angebot an Arbeitskräften in Deutschland wird – abgesehen von der Zuwanderung – vor allem durch die demografische Entwicklung und das Erwerbsverhalten der Bevölkerung bestimmt. Als Folge des Bevölkerungsrückgangs wird in den nächsten drei Jahrzehnten auch die Bevölkerung im Erwerbsalter deutlich abnehmen.

Die in Abb. II.3 erkennbaren Schwankungen im Schrumpfungsprozess beruhen darauf, dass die einzelnen Altersjahrgänge unterschiedlich groß sind. Da die ersten Nachkriegsjahrgänge etwas schwächer besetzt sind als die Jahrgänge bis 1942, wird die Bevölkerung im Haupterwerbsalter in den nächsten sechs Jahren bereits um mehr als zwei Millionen Personen abnehmen. Im nächsten Jahrzehnt wird sich der Prozess beschleunigen. Wenn die geburtenstarken Jahrgänge der 1950er und 1960er Jahre aus dem Erwerbsleben ausscheiden und zunehmend geburtenschwächere Jahrgänge nachrücken, wird die erwerbsfähige Bevölkerung deutlich abnehmen. Der jährliche Ausfall würde dann zeitweise 800 000 Personen betragen. Bereits im Jahr 2030 würden dem Arbeitsmarkt dann etwa zwölf Millionen Personen im Erwerbsalter weniger zur Verfügung stehen.

Entwicklung der beruflichen Qualifikationen

Der demografische Wandel beeinflusst auch die zukünftige Qualifikationsstruktur der Erwerbspersonen. Die niedrigen Geburtenzahlen in Deutschland werden spätestens im nächsten Jahrzehnt einen Nachwuchsmangel in der beruflichen Ausbildung und an den Hochschulen auslösen. Zudem werden die geburtenstarken Jahrgänge der 1960er Jahre mit gutqualifizierten Erwerbspersonen zwischen 2020 und 2030 ihre Erwerbsphase beenden. Dies wird einen erheblichen Verlust an verfügbarem Humankapital bedeuten. Schon heute zeichnet sich ein Mangel an Fachkräften ab.

Fachkräftemangel zeichnet sich ab

Bis zum Jahr 2020 wird in Deutschland insbesondere die Zahl der inländischen Fachkräfte mit beruflichem Bildungsabschluss stark abnehmen. Diese Entwicklung hat bereits eingesetzt und wird sich noch erheblich beschleunigen. Weiterqualifizierung kann hier schon aus demografischen Gründen nur in begrenztem Maße Abhilfe schaffen. Die Anzahl der Fachkräfte wird im Vergleich zum Jahr 1996 bis 2006 um etwa eine Million Menschen zurückgehen. Im Jahr 2020 könnten allein in Westdeutschland mehr als 2,5 Millionen Personen mit abgeschlossener Berufsausbildung fehlen (Gutachten IZA, S. 175). Auch in den neuen Bundesländern ist mit einem Rückgang von ausgebildeten Fachkräften zu rechnen (Gutachten Ifo, S. 88ff.).

Schrumpfende Ausbildungsjahrgänge

Für die Fachkräfteausbildung wird voraussichtlich schon 2006 nicht mehr genügend Nachwuchs zur Verfügung stehen. Die Zahl der Schulabgänger wird ab diesem Jahr deutlich sinken. Ähnliches gilt mit zeitlicher Verzögerung für die akademische Ausbildung. Nach einer Prognose des Bundesinstituts für Berufsbildung wird die jährliche Zahl der Schulabgänger aus allgemeinbildenden Schulen im westlichen Bundesgebiet zwischen 2007 und 2015 um fast 100 000 Jugendliche sinken. In den östlichen Bundesländern verlassen die geburtenschwachen Jahrgänge, die nach 1990 geboren wurden, ab Mitte dieses Jahrzehnts die Schulen. Hier verringert sich die Zahl der für eine Fachkräfteausbildung in Betracht kommenden Jugendlichen noch stärker als in Westdeutschland.

Nach den Berechnungen der Kultusministerkonferenz wird die Zahl der Schulabsolventen mit Studienberechtigung voraussichtlich bis 2008 ansteigen und danach bis 2015 um ca. zehn Prozent absinken. Die Zahl der

Studienanfänger im ersten Hochschulsesemester wird von 313 000 (2000) auf voraussichtlich 275 000 (2015) um 12 Prozent abnehmen. Von einem gleich hohen Rückgang ist bei den Studierenden im ersten Fachsemester auszugehen (Statistische Veröffentlichungen der Kultusministerkonferenz vom 10. Mai 2001).

Da die Mehrheit der nachgefragten Tätigkeiten auch in Zukunft eine betriebliche Berufsausbildung erfordern wird, droht bereits zu Beginn des nächsten Jahrzehnts aufgrund der geringeren Zahl von Auszubildenden im dualen System ein gravierender Fachkräftemangel.

Auswirkungen der EU-Erweiterung

Die Wirkungen der späteren Arbeitskräftemigration aus den Beitrittsländern sind bei der zukünftigen Festlegung des Zuwanderungsbedarfs zu berücksichtigen, denn für die zukünftige Entwicklung des Arbeitskräfteangebots in Deutschland spielt die Erweiterung der Europäischen Union eine wichtige Rolle. Deren Auswirkungen auf den deutschen Arbeitsmarkt sind allerdings kaum vorhersehbar. Der Beitritt der ersten Länder – Polen, Tschechien, Ungarn, Slowenien und Estland – ist frühestens ab 2004 zu erwarten. Ihnen sollen in einer zweiten Runde die Slowakei, Rumänien, Bulgarien, Lettland und Litauen folgen. Noch ist nicht entschieden, welche Übergangsfristen für die Personenfreizügigkeit vereinbart werden. Derzeit zeichnet sich ab, dass nach Beitritt eine fünfjährige Übergangsfrist bei der Arbeitnehmerfreizügigkeit vereinbart werden könnte, in den anschließenden zwei Jahren eine Liberalisierung entsprechend der Arbeitsmarkt- und Wirtschaftssituation.

Schätzungen über die zu erwartenden Wanderungsbewegungen beruhen zumeist auf den erwarteten Einkommensunterschieden zwischen Beitrittsländern und den bisherigen Mitgliedstaaten der EU sowie auf historischen Erfahrungen mit der Süderweiterung der Europäischen Union. Bestehende ethnische Netzwerke von Mittel- und Osteuropäern in Deutschland und die geografische Lage dürften Deutschland zu einem vorrangigen Zielland der Zuwanderung werden lassen. Es wird damit gerechnet, dass auf Deutschland etwa zwei Drittel der Zuwanderung aus den Beitrittsländern entfallen wird.

Migrationserfahrungen liegen aus der Süderweiterung der EU vor. In den achtziger Jahren sind zwei bis drei Prozent der Bevölkerung Spaniens, Portugals und Griechenlands in die übrigen EU-Staaten zugewandert. Bei Übertragung dieses Bevölkerungsanteils auf die Beitrittsländer würden bei sofortiger Freizügigkeit (d.h. ohne die vereinbarten Übergangsfristen) pro Jahr zwischen 90 000 und 140 000 Zuwanderer aus Osteuropa nach Deutschland kommen (Bauer/Zimmermann 1999). Im einem Zeitraum von 15 Jahren wäre dies eine Bruttozuwanderung von zwei Millionen Personen. Dagegen rechnet das Ifo-Institut für Wirtschaftsforschung bei sofortiger Freizügigkeit mit 200 000 bis 250 000 Zuwanderern jährlich. Das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung geht davon aus, dass die Zahl der Zuwanderer nach Deutschland schon nach zehn Jahren von anfänglich 220 000 pro Jahr auf rund 96 000 Zuwanderer zurückgehen werde (Boeri/Brücker 2000). Dagegen deuten Befragungen in Tschechien, der Slowakei, Polen und Ungarn auf eine geringe Abwanderungsbereitschaft hin. Es besteht in den Studien Einigkeit darüber, dass die Zuwanderung in den ersten Jahren nach Herstellung der Freizügigkeit umfangreicher wäre und danach abfiel.

Die große Streubreite der Schätzungen zeigt die Prognoseunsicherheit. Die den ökonomischen Berechnungen zugrunde liegenden Parameter, insbe-

sondere Einkommen und Arbeitslosigkeit, stellen nur einen Ausschnitt der Wandermotive dar. Auch Befragungen sind hypothetisch und liefern Momentaufnahmen.

Bei den Schätzungen ist zu berücksichtigen, dass es sich um Bruttozuwanderung handelt, die sich im Verhältnis zu den durchschnittlichen jährlichen Zuzügen von ca. 700 000 Personen relativiert. Es ist zu erwarten, dass die zuwandernden Erwerbspersonen überwiegend befristet in Deutschland bleiben werden (Gutachten IZA, S. 260ff.) und es wie bisher auch in Zukunft eine erhebliche Zahl an Rückwanderungen geben wird. Von der zuwandernden Gesamtbevölkerung werden möglicherweise weniger als die Hälfte Erwerbspersonen sein. Es dürfte sich überwiegend um qualifizierte Personen handeln (Gutachten IZA, S. 260ff.).

Es wird befürchtet, dass die Zuwanderer insbesondere angesichts der Arbeitsmarktprobleme in den neuen Bundesländern Verdrängungseffekte mit Einkommens- und Beschäftigungsverlusten der einheimischen Bevölkerung auslösen könnten. Wenn die Zuwanderer qualifiziert sein werden, wird die Schaffung weiterer Arbeitsplätze begünstigt. Die Zuwanderung dürfte sich nicht auf strukturschwache Regionen mit hoher Arbeitslosigkeit, sondern auf industrialisierte Räume mit Arbeitskräftebedarf konzentrieren.

Ein rascher wirtschaftlicher Aufschwung und die demografische Schrumpfung in den Beitrittsländern könnten dazu führen, dass weniger Menschen zuwandern. Insgesamt wird die Zuwanderung aus diesen Ländern langfristig den Arbeitskräfterrückgang in Deutschland nicht aufhalten können. Der Umfang der Migration ist höchst unsicher. Dies wird bei der Ausgestaltung des Zuwanderungsmodells besonders zu berücksichtigen sein.

Sonstige Einflussfaktoren des Arbeitskräfteangebotes

Die künftige Anzahl der zur Verfügung stehenden Arbeitskräfte wird auch durch den Familiennachzug bereits hier lebender Migranten sowie durch Aussiedler, Flüchtlinge und Asylbewerber bestimmt. Neben der arbeitsmarktgesteuerten Zuwanderung wird es auch illegale Zuwanderung geben.

Aufgrund des hohen Anteils wenig qualifizierter Personen bei diesen Zuwanderungen wird sich das Angebot an Arbeitskräften im unteren Qualifikationsbereich ausweiten. Die bisher vorliegenden – allerdings unzureichenden – Informationen über die Bildungsabschlüsse von Asylbewerbern lassen dies vermuten. Sie liegen überwiegend im Grundschulbereich. Ausnahmen bilden Personen aus dem Irak und Iran, die häufig über eine höhere Schulbildung verfügen.

Wenn die Nichtbesetzung von Arbeitsplätzen vermieden werden soll, wird schon in absehbarer Zukunft eine Zuwanderung ausgebildeter Fachkräfte notwendig sein.

3.4 Die künftige Nachfrage nach Arbeitskräften

Eine Prognose der künftigen Nachfrage nach Arbeitskräften ist mit größten Unsicherheiten behaftet. Sie ist vor allem in Bezug auf einzelne Berufsgruppen nicht möglich. Ganz allgemein lässt sich jedoch feststellen, dass die Nachfrage nach hoch qualifizierten Arbeitskräften und im Dienstleistungsbereich steigt. Hier werden insbesondere Beratungstätigkeiten weiter an Bedeutung gewinnen. Der Bedarf an Hochschulabsolventen, die für Zukunftstechnologien qualifiziert sind, nimmt zu.

Prognosen unsicher

Prognosen der Arbeitskräftenachfrage sind noch schwieriger als Vorhersagen zum Arbeitskräfteangebot. Die Höhe des Wirtschaftswachstums und die Entwicklung in einzelnen Wirtschaftszweigen unterliegen vielen Einflussfaktoren: der fortschreitenden Globalisierung, der Vernetzung der Volkswirtschaften, einem intensiveren Kosten- und Qualitätswettbewerb für die Unternehmen sowie der zunehmenden europäischen Integration. Darüber hinaus sind der Produktivitätsfortschritt, technologische Innovationen, die Entwicklung der Arbeitskosten sowie wirtschafts-, finanz-, geld- und lohnpolitische Entwicklungen von Bedeutung, schließlich auch der demografische Einfluss auf Niveau und Struktur der Binnennachfrage. Die Treffsicherheit der Prognosen nimmt mit zeitlicher Reichweite und Detailgenauigkeit der Betrachtung ab. Schon geringe Abweichungen der Wachstums- und Produktivitätsannahmen haben auf lange Sicht große Auswirkungen.

Deutschland rückt nach der EU-Erweiterung geografisch in das Zentrum der EU. In den Beitrittsländern östlich von Deutschland werden sich im Zuge des wirtschaftlichen Aufholprozesses die Absatzmärkte vor allem für Investitionsgüter und unternehmensbezogene Dienstleistungen vergrößern. Dies könnte bei uns zu einer zusätzlichen Nachfrage nach Arbeitskräften führen.

Die Entwicklung der Arbeitsmarktnachfrage hängt darüber hinaus davon ab, wie beschäftigungsintensiv das wirtschaftliche Wachstum bei rückläufigen Arbeitskräfteangebot sein wird. Dabei ist zu berücksichtigen, ob der zur Aufrechterhaltung eines bestimmten Produktionsniveaus erforderliche Beschäftigungsumfang angesichts des nicht vorhersehbaren Produktivitätsfortschritts langfristig sinken könnte. Die These des „jobless growth“ hat sich bisher auf Dauer weder in Deutschland noch in anderen Ländern als richtig erwiesen. Die Zunahme des weltweiten Handels und damit der internationalen Arbeitsteilung hat – langfristig gesehen – nicht zu weniger, sondern zu mehr Arbeitsplätzen geführt. Auch ist das Wachstum in den meisten Ländern – je Kopf gerechnet – beschäftigungsintensiver geworden. Es wird auch zukünftig wichtige beschäftigungsintensive Wirtschaftszweige wie die personenbezogenen Dienstleistungen oder das bodenständigen Gewerbe geben, in denen die Möglichkeiten zur Produktivitätssteigerung beschränkt sind. Insgesamt ist davon auszugehen, dass die Arbeitskräftenachfrage mit großer Wahrscheinlichkeit sich nicht in dem Maße verringern wird, wie das Erwerbspersonenpotenzial zurückgeht.

Nachfrage nach Akademikern und Fachschulabsolventen steigt

Innerhalb der Beschäftigung vollziehen sich grundlegende Veränderungen: Die Nachfrage nach hoch qualifizierten Arbeitskräften und im gesamten Dienstleistungssektor steigt. Beratungstätigkeiten gewinnen weiter an Bedeutung. Der Bedarf an Hochschulabsolventen, die für Zukunftstechnologien qualifiziert sind, nimmt zu. Es wird prognostiziert, dass sie von 13,6 Prozent im Jahr 1996 auf 16,4 Prozent im Jahr 2015 steigen wird (Gutachten Ifo, S. 75). Es entstehen neue Berufsbilder, die Anforderungen an Flexibilität und Lernfähigkeit der Arbeitskräfte steigen. Ebenfalls wird der Anteil der Erwerbstätigen mit Lehr- oder Fachschulabschluss von knapp 64 Prozent auf 70 Prozent im Jahr 2015 zunehmen, wobei der größere Zugewinn bei den Fachschulabschlüssen liegen wird.

Hingegen sinkt der Anteil der Erwerbstätigen ohne formale Berufsqualifikation an der Gesamtbeschäftigung. Er lag 1996 in den alten Bundesländern

bei 22,5 Prozent. 1978 waren es noch fast 30 Prozent gewesen. Im Jahr 2015 wird voraussichtlich nur noch 14,5 Prozent der Erwerbstätigen über keine abgeschlossene Berufsausbildung verfügen. Es werden bei Fortschreibung der gegenwärtigen Rahmenbedingungen 2,2 Millionen Einfacharbeitsplätze verloren gehen.

Insgesamt werden sich die Tätigkeitsanforderungen verändern: Anspruchsvolle Dienstleistungstätigkeiten in den Bereichen Organisation, Management, Planung, Beratung, Forschung und Entwicklung sowie nichtakademische Beratungs- und Betreuungsfunktionen werden an Bedeutung gewinnen, während Tätigkeiten im Produktionsbereich abnehmen. Dienstleistungen im Handwerk oder dem Gesundheitswesen, die vor Ort erbracht werden, werden künftig ein wichtiges Beschäftigungsfeld darstellen.

Entwicklung in den neuen Bundesländern

Für die neuen Bundesländer sind Aussagen über die künftige Entwicklung der Erwerbstätigkeit aufgrund des anhaltenden Transformationsprozesses nur schwer zu treffen. Gleichwohl zeichnen sich einige Tendenzen ab: Der im Vergleich zu Westdeutschland mit mehr als 60 Prozent sehr hohe Anteil der Erwerbstätigen mit abgeschlossener betrieblicher Lehre oder Berufsfachschulausbildung wird auch in Zukunft hoch bleiben. Der voraussichtliche leichte Beschäftigungsabbau in Ostdeutschland wird auch die Fachschulqualifizierten betreffen: Ihr Anteil an der Gesamtbeschäftigung wird von rund 15 Prozent auf ca. 11 Prozent sinken. Entgegen dem Trend des Beschäftigungsabbaus wird der Bedarf an Fachhochschul- und Hochschulabsolventen in den neuen Ländern steigen, ihr Anteil an den Erwerbstätigen wächst voraussichtlich von 13,6 Prozent im Jahr 1996 auf 16,1 Prozent in 2015 (Gutachten Ifo, S. 76).

3.5 Der Trend zu mehr Selbständigkeit

Ein erheblicher Teil der Nachfrage nach Arbeitskräften geht von kleinen und mittleren und insbesondere von neugegründeten Unternehmen aus. Statistisch gesehen bedarf es allerdings mehrerer Unternehmensgründungen, ehe ein erfolgreiches „Start up“ gelingt. Am erfolgreichsten sind Existenzgründer, die sowohl über internationale Erfahrung als auch über Erfahrungen in einheimischen Unternehmen verfügen und den Markt kennen. Die höchsten Beschäftigungseffekte gehen von innovativen Unternehmen aus, die neue Verfahren umsetzen und neuartige Produkte entwickeln.

Künftig ist mit einem Trend zu mehr Selbständigkeit und einer Zunahme von Unternehmensgründungen zu rechnen. Neue Formen der Unternehmenskooperation zwischen kleinen Firmen und großen Unternehmen werden entstehen, technische Innovationen werden durch unternehmerische Neugründungen auch in Produkte und Dienstleistungen umgesetzt.

Die Selbständigkeit (außerhalb der Landwirtschaft) nimmt in den alten Bundesländern seit den achtziger Jahren zu. Die Zahl der selbständig Beschäftigten erhöhte sich seitdem von 2 auf 2,75 Millionen. Zum Anstieg haben auch ausländische Selbständige beigetragen (vgl. Kap. IV.4). Im Jahr 1999 machten die Selbständigen in Westdeutschland 9,5 Prozent aller Erwerbstätigen aus, in Ostdeutschland 8,2 Prozent. Trotzdem hat Deutschland im internationalen Vergleich immer noch einen niedrigen Anteil von Selbständigen. Es wird prognostiziert, dass deren Anteil bis zum Jahr 2010 auf rund 14 Prozent der Erwerbstätigen steigen könnte.

Unternehmensgründungen schaffen Arbeitsplätze

Die Bedeutung kleiner und mittlerer Unternehmen für die Beschäftigung und die gesamtwirtschaftliche Wertschöpfung ist in den letzten Jahren gestiegen. Diese Unternehmen verdanken ihre Existenz auch der Auslagerung unternehmensbezogener Dienstleistungen aus Großunternehmen. Diese Betriebe stehen in einem harten Wettbewerb. Ein Teil von ihnen wird diesen aber bestehen, expandieren und einen positiven Beitrag für die Beschäftigung erbringen.

Von den Gründungen neuer Unternehmen geht ein erheblicher Beschäftigungsbeitrag aus. Jede Existenzgründung schafft im Durchschnitt vier Arbeitsplätze. Wichtig sind dabei auch Unternehmensgründungen aus Universitäten und Forschungsinstituten heraus. Die Bedeutung technologie- und wissensbasierter Unternehmensgründungen wird künftig noch wachsen.

Generell ist zum heutigen Zeitpunkt keine konkrete Festlegung eines längerfristigen arbeitsmarktbezogenen Bedarfs an Zuwanderern nach Berufen, Kenntnissen und Fähigkeiten möglich. Konjunkturelle Veränderungen entziehen sich generell der Vorhersage. Mehr oder weniger große Unsicherheiten bestehen zudem bei der Prognose des strukturellen Wandels der Arbeitskräftenachfrage. Beim zukünftigen Arbeitskräfteangebot sind Zahl und Struktur der Ausbildungsabsolventen nur sehr bedingt prognostizierbar. Der Umfang der Zuwanderung u.a. aus der Europäischen Union, durch Asylbewerber und Familiennachzug kann ebenfalls nicht vorausgesagt werden.

Der künftige Arbeitskräftebedarf kann nicht präzise vorhergesagt werden. Die Kommission empfiehlt daher, ein flexibles Zuwanderungssystem zu entwickeln, das den jeweiligen zahlenmäßigen und qualifikationsbezogenen Entwicklungen auf der Angebots- und Nachfrageseite des Arbeitsmarktes Rechnung tragen kann.

4 Vorhandene Arbeitskraft nutzen

Die deutsche Wirtschaft braucht ein ausreichendes Angebot qualifizierter Arbeitskräfte, um Wohlstand und soziale Sicherheit langfristig gewährleisten zu können. Es sind erhebliche Engpässe beim Arbeitskräfteangebot zu erwarten, und zwar ab dem Jahr 2010 in zunehmender Schärfe. Deshalb müssen zum einen inländische Ressourcen stärker ausgeschöpft, zum anderen aber auch neue Konzepte arbeitsmarktbezogener Zuwanderung in Betracht gezogen werden.

1999 zählten 72,2 Prozent der 15- bis unter 65-Jährigen zu den Erwerbspersonen, wobei die Erwerbsquote der Männer bei 80,3 Prozent und die der Frauen bei 63,8 Prozent lag. Die Erwerbsbeteiligung ist in den alten Bundesländern mit 71,7 Prozent niedriger als in den neuen Bundesländern (76,8 Prozent). Was die Frauenerwerbsquote angeht, findet sich Deutschland im internationalen Vergleich zwar im vorderen Feld, aber deutlich hinter den skandinavischen Ländern (vgl. Kap. II.4.4). Besonders niedrig ist die Erwerbsbeteiligung älterer erwerbsfähiger Personen zwischen 55 und 64 Jahren.

Die Erwerbsbeteiligung variiert nach Alter, bei Frauen zeigen sich zusätzlich große Unterschiede nach dem Familienstand. Je länger die durchschnittlichen Ausbildungszeiten sind, desto später finden die Übergänge vom Bildungs- in das Erwerbssystem statt. Dementsprechend niedriger fallen die

Erwerbsquoten in den unteren Altersgruppen aus. Der Trend zu höheren Bildungs- und Ausbildungsabschlüssen wird vermutlich auch in Zukunft anhalten, womit die Erwerbsbeteiligung der Jugendlichen weiter abnehmen wird. Eine hohe Bildungsbeteiligung geht allerdings nicht nur mit niedrigen Erwerbsquoten in den unteren Altersgruppen einher, sondern prägt auch das Erwerbsverhalten im weiteren Lebensverlauf und führt insbesondere bei Frauen mittleren Alters zu einer erhöhten Erwerbsbeteiligung. Die Erwerbsbeteiligung der 55- bis 60-Jährigen lag im Jahr 1999 bei 68,7 Prozent, jene der 60- bis 65-Jährigen bloß bei 21,9 Prozent.

4.1 Arbeitslose in den Wirtschaftsprozess integrieren

Die Debatte über Zuwanderung zur kurz- und mittelfristigen Deckung des Fachkräftebedarfs findet vor dem Hintergrund einer derzeit hohen Arbeitslosigkeit statt. Die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit bleibt in den nächsten Jahren die vordringlichste Aufgabe aller beschäftigungspolitisch Verantwortlichen. Es entspricht sozialstaatlicher Verantwortung und ökonomischer Vernunft, die Voraussetzungen für einen durchgreifenden Abbau der Arbeitslosigkeit zu schaffen. Eine aktivierende Arbeitsmarktpolitik muss Fehlanreize im bestehenden System beseitigen. Das Augenmerk sollte zumindest bei Sozialhilfeleistungen für Jüngere auf Lohnergänzungsleistungen gerichtet werden. Fachliche und regionale Mobilität ist zu fördern. Um Qualifizierungsengpässe künftig zu vermindern, müssen die Frühwarnsysteme verbessert werden.

Arbeitslose müssen, die Arbeitskräfte der „stillen Reserve“ sollten besser in den Arbeitsprozess integriert werden. Allein 1997 etwa entstanden den Gebietskörperschaften und Sozialversicherungen aus der Arbeitslosigkeit Kosten von insgesamt 166 Milliarden DM (Bach/Spitznagel 1998, S. 7). Gegenwärtig zeichnet sich eine Verbesserung der Arbeitskräftelage ab. Bei günstigen wirtschaftlichen Rahmenbedingungen ist damit zu rechnen, dass auch die gering qualifizierten Arbeitslosen davon erfasst werden.

Um Arbeitslose in den Wirtschaftsprozess zu integrieren, sind – wie die Erfahrungen anderer Länder zeigen – auf makroökonomischer Ebene Maßnahmen erforderlich. Die beschäftigungspolitischen Leitlinien der Europäischen Union nennen zudem als wichtige Ansatzpunkte die Verbesserung der Vermittelbarkeit von Arbeitslosen, die Entwicklung des Unternehmergeistes, die Förderung der Anpassungsfähigkeit der Unternehmen und ihrer Arbeitnehmer sowie die Förderung der Chancengleichheit.

Beschäftigungspolitische Erfahrungen anderer Länder

Irland, Dänemark und die Niederlande haben bewiesen, dass eine nennenswerte Verringerung der Arbeitslosigkeit möglich ist. Dort wurde ein günstiger Rahmen für Investitionen und Verbrauch geschaffen, die Produkt- und Dienstleistungsmärkte wurden liberalisiert und dezentralisierte Systeme der Lohnfindung aufgebaut, die regionale und betriebliche Gegebenheiten berücksichtigen. In den stark tarifvertraglich geprägten Arbeitsmärkten der Niederlande und Dänemarks sind zudem Flexibilisierungen hinsichtlich der Arbeitszeit und der Entlohnung ermöglicht worden.

Einfluss auf den Beschäftigungsaufbau hat auch die Tarifpolitik. In den genannten Ländern tragen so genannte Beschäftigungspakte oder Bündnisse für Arbeit wesentlich zum Erfolg auf dem Arbeitsmarkt bei. Diese Bündnisse für Arbeit dienen der Verabredung einer gemeinsamen Strategie

der Sozialpartner und der Regierung. Diese Pakte werden von einem großen Teil der Bevölkerung und den meisten politischen Parteien unterstützt.

Aktive Arbeitsmarktpolitik

Die Höhe der arbeitsmarktpolitischen Aufwendungen sowie der Anteil der Geförderten in Deutschland liegen über dem Durchschnitt der Europäischen Union. Die Maßnahmen zur Wiederbeschäftigung von Arbeitslosen müssen die Ausgleichsprozesse am Arbeitsmarkt besser unterstützen sowie stärker zur Prävention genutzt und in den Ergebnissen wirksamer werden.

Im Jahr 2000 wendeten der Bund und die Bundesanstalt für Arbeit 42,4 Milliarden DM für Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik auf. Hinzu kamen Ausgaben der Länder in Höhe von 3,7 Milliarden DM. Der Anteil dieser Maßnahmen am Gesamtvolumen der Arbeitsmarktpolitik lag bei 33,2 Prozent. 18,5 Milliarden DM entfielen auf die Aus- und Weiterbildung von Arbeitslosen, darunter fast zwei Milliarden DM für Qualifizierungen im Bereich der Informations- und Kommunikationstechnologie. Der Bund, die Bundesanstalt für Arbeit, die Bundesländer und die Europäische Union finanzieren in Deutschland eine Vielzahl arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen. Ende 2000 wurden insgesamt knapp zwei Millionen Personen gefördert, also die Hälfte aller Arbeitslosen. Gut ein Drittel hiervon nahm an Qualifizierungsmaßnahmen teil (vgl. Tab. II.4).

Tab. II.4: Teilnehmer an Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik des Bundes und der Bundesanstalt für Arbeit (Jahresdurchschnitte, Bestand in Tausend)

Maßnahmen	1999	2000
Berufliche Weiterbildung (ohne Einarbeitung)	358	352
Deutsch-Sprachlehrgänge	27	28
Trainingsmaßnahmen	39	47
Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM)	234	204
Eingliederungszuschüsse	86	90
Einstellungszuschuss bei Neugründungen	10	11
Freie Förderung	50	58
Berufliche Rehabilitation	132	135
Berufsvorbereitende Bildungsmaßnahmen	83	89
Berufsausbildung benachteiligter Jugendlicher	117	124
Überbrückungsgeld bei Existenzgründung	44	41
Strukturanpassungsmaßnahmen	195	110
Langzeitarbeitslosenprogramm	33	32
Jugendsofortprogramm	87	77
Insgesamt	1 495	1 398

Quelle: Bundesministerium der Finanzen.

Nationaler beschäftigungspolitischer Aktionsplan Deutschland 2001

Das Instrumentarium der Arbeitsförderung ist noch stärker als bisher darauf auszurichten, Langzeitarbeitslosigkeit bei Jugendlichen und Erwachsenen zu verhindern. Das Sozialgesetzbuch (SGB III) sieht für jeden Jugendlichen und Erwachsenen das Angebot einer Eingliederungshilfe vor, noch ehe er sechs bzw. zwölf Monate arbeitslos ist.

Grundsätzlich ist ein frühzeitiges Eingreifen bei den Personen erforderlich, deren Risiko, zu Langzeitarbeitslosen zu werden, hoch ist. Hierfür ist ein verbindlicher Eingliederungsplan mit intensiver individueller Beratung sowie abgestimmten beschäftigungsfördernden Maßnahmen notwendig. Eine Qualifizierungsoffensive ist angesichts der Arbeitslosigkeitsstruktur und der Verbreitung neuer Informations- und Kommunikationstechnologien – auch durch verstärkte Anstrengungen von Wirtschaft und Beschäftigten – erforderlich.

Das Bündnis für Arbeit

Im „Bündnis für Arbeit, Ausbildung und Wettbewerbsfähigkeit“ haben die Beteiligten Grundzüge einer beschäftigungsfördernden Tarifpolitik sowie eine Qualifizierungsoffensive zur erfolgreichen Gestaltung des Übergangs in die Wissensgesellschaft beschlossen. Die Modernisierung der Ausbildungsberufe soll zur Entwicklung arbeitsmarktrelevanter und flexibler neuer Berufe beitragen. Eine differenzierte und flexibilisierte Arbeitszeitpolitik, der beschäftigungswirksame Abbau von Überstunden sowie die Verbesserung der Altersteilzeit werden als geeignete beschäftigungspolitische Strategien betrachtet und vorangetrieben. Des weiteren hat sich das Bündnis auf einen Ausbau des Lehrstellenangebotes sowie der Weiterbildung in den neuen Berufen der Informations- und Kommunikationstechnologie und den Medien verständigt.

Niedrig qualifizierte Arbeitskräfte

Das „Bündnis für Arbeit, Ausbildung und Wettbewerbsfähigkeit“ will darüber hinaus die Bereitschaft von Arbeitslosen zur Aufnahme einer Beschäftigung bis zu bestimmten Einkommensgrenzen mit Hilfe von Arbeitnehmerzuschüssen verbessern. Außerdem soll der Arbeitgeberanteil an den Sozialabgaben probeweise entfallen, um die Arbeitskräftenachfrage nach gering qualifizierten Tätigkeiten anzuregen.

Für formal nicht qualifizierte Arbeitskräfte wird es künftig nur noch wenige Einstiegs- und Dauerarbeitsplätze geben. Die Tatsache, dass Einfacharbeitsplätze nicht besetzt werden können, obwohl viele nicht formal qualifizierte Menschen arbeitslos sind, deutet auf falsche Anreize im Sozialsystem hin. Es ist daher eine aktivierende Sozialpolitik nötig, die nach dem Prinzip des „Förderns und Forderns“ das Arbeiten gegenüber dem Transferbezug attraktiver macht.

In den Niederlanden und in Dänemark werden sowohl zahlreiche arbeitsmarktpolitische Maßnahmen angeboten als auch der Druck zur Arbeitsaufnahme erhöht. Eine stärkere Aufforderung zur Arbeitsaufnahme kann ihren Ausdruck finden in einer engeren Fassung der Zumutbarkeit, in regelmäßigen Nachweisen der Arbeitsuche, in einem individuellen Beratungs- und Aktivierungsplan, der Verpflichtung zur Aufnahme einer staatlich subventionierten Beschäftigung oder in einer Qualifizierungsmaßnahme. Es gilt der Grundsatz „Vermittlung vor Leistung“.

Die Bundesregierung fördert regionale Modellvorhaben zur Verbesserung der Zusammenarbeit von Arbeitsämtern und Trägern der Sozialhilfe, die neue Möglichkeiten der Kooperation erschließen. Mit Hilfe dieser Modellvorhaben soll es gelingen, die Vermittlung von Arbeitslosen in die Unternehmen zu verbessern.

4.2 Potenzial älterer Arbeitnehmer nutzen

Der steigende Anteil älterer erwerbsfähiger Personen erfordert eine Umkehr in der Personalpolitik der Unternehmen. Die in den neunziger Jahren praktizierte Ausgliederung von Älteren aus dem Erwerbsprozess trägt heute zum Fachkräftemangel bei. In der Zukunft wird es wichtig sein, die Potenziale und die Erfahrungen Älterer in den Unternehmen besser zu nutzen. Eine erhöhte Erwerbsbeteiligung älterer Arbeitnehmer kann zudem einen wichtigen Beitrag zur Rentensicherung leisten, da ältere Arbeitnehmer das System doppelt entlasten: Der Zeitraum der Beitragszahlung verlängert sich, während der Zeitraum des Rentenbezugs verkürzt wird.

Hohe Altersarbeitslosigkeit und Frühverrentung bringen die sozialen Sicherungssysteme an die Grenze ihrer finanziellen Belastbarkeit und tragen zur Erhöhung der Arbeitskosten bei. Trotz einer gesetzlichen Regelaltersgrenze von 65 Jahren ist das durchschnittliche Rentenzugangsalter der Arbeitnehmer bei den regulären Versichertenrenten 60 Jahre. Der Anteil von Erwerbstätigen in der Altersgruppe zwischen 55 und 64 Jahren liegt in Deutschland bei 38 Prozent, in Schweden bei 65 Prozent, in der Schweiz sogar bei 71 Prozent (EU insgesamt 27 Prozent).

Bei der Beurteilung der Beschäftigungssituation älterer Arbeitnehmer stimmen die Sozialpartner überein, dass ein Paradigmenwechsel erforderlich ist. Anstelle einer vorzeitigen Ausgliederung aus dem Erwerbsleben sollten künftig die verstärkte Beschäftigung Älterer, die vorbeugende Verhinderung von Arbeitslosigkeit und die Wiedereingliederung bereits Arbeitsloser vorrangiges Ziel arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen sein. Auch Änderungen bei den sozialrechtlichen Rahmenbedingungen müssen einen wichtigen Beitrag leisten, damit ältere Menschen länger erwerbstätig bleiben.

Während in Deutschland 1998 über 40 Prozent der 20- bis 25-Jährigen an Weiterbildungsmaßnahmen teilnahmen, waren es bei den über 55-jährigen Personen lediglich ein Prozent. In Schweden, Dänemark und den USA dagegen wird deutlich mehr in die Weiterbildung Älterer investiert (Klös 2000). Angesichts des steigenden Qualifikationsbedarfs und zur Erhaltung ihrer Beschäftigungsfähigkeit ist die Qualifizierung älterer Arbeitnehmer deutlich auszuweiten. Weiterbildungsangebote sollten gezielt für diese Personengruppe entwickelt, die betriebliche Weiterbildung älterer Arbeitnehmer ausgebaut werden. Dem naturwissenschaftlich-technischen Fachpersonal fällt bei technologischen Innovationen die Schlüsselrolle zu. Gegenwärtig wird das Weiterbildungsangebot für diese Beschäftigtengruppe dem Bedarf nicht gerecht. Um der Dequalifizierung insbesondere älterer Arbeitnehmer im Bereich der neuen Technologien entgegenzuwirken, sind entsprechende Schulungsmaßnahmen erforderlich (Dritter Bericht zur Lage der älteren Generation 2000).

In der Qualifizierung Älterer könnte die Bundesanstalt für Arbeit durch eine längerfristig angelegte Schwerpunktsetzung Schrittmacher sein. Wegen der besonderen organisatorischen und finanziellen Schwierigkeiten könnte die Weiterbildung älterer Beschäftigter in kleinen und mittleren Unternehmen besonders gefördert werden. Zuwanderung kann nicht die vorrangige Aufgabe ersetzen, die Innovationsfähigkeit alternder Belegschaften zu erhalten.

4.3 In Deutschland lebenden Zuwanderern Beschäftigung ermöglichen

Eine erfolgreiche Integration der bereits in Deutschland lebenden Ausländer in den Arbeitsmarkt ist notwendig. Hierzu ist eine Vielzahl von Maßnahmen erforderlich, zu dem die Kommission umfangreiche Empfehlungen an anderer Stelle des Berichts gibt (vgl. Kap. IV.4). Die gegenwärtig 450 000 arbeitslosen Ausländer stellen ein unausgeschöpftes Arbeitskräftepotenzial dar; hinzu kommt die stille Reserve der Ausländer von knapp 500 000 Personen (Thon/Bach 1998). Zudem müssen die zugewanderten Aussiedler besser in den Arbeitsmarkt integriert werden. Unter den Ausländern sind mehr als die Hälfte Kinder, Jugendliche und junge Erwachsene im Alter unter 30 Jahren. Diese Menschen stellen ein erhebliches Arbeitskräfte-reservoir dar.

Für die hohe Arbeitslosigkeit und den abnehmenden Beschäftigungsanteil von Zuwanderern aus den Anwerbeländern sind erhebliche Defizite im Bereich der Bildung, der Sprachkenntnisse und der beruflichen Qualifikation verantwortlich. Noch bis Mitte der 1990er Jahre waren positive Tendenzen in der Bildungsbeteiligung jüngerer Zuwanderer erkennbar, seither setzt sich der Trend jedoch nicht fort. Bei Spätaussiedlern, die in den vergangenen Jahren zugewandert sind, hat sich vor allem aufgrund ihrer geringeren Qualifikationen die Beschäftigungssituation gravierend verschlechtert.

Die Erwerbsbeteiligung ausländischer Zuwanderer wird zukünftig einerseits aufgrund der Alterung der ausländischen Bevölkerung abnehmen, andererseits aber liegt der Ausländeranteil in den jüngeren Altersgruppen deutlich über dem Anteil an der Gesamtbevölkerung. Die in den nächsten Jahren in das Erwerbsalter hineinwachsenden stark besetzten Altersjahrgänge werden zu einem Wiederanstieg der Erwerbsbeteiligung von Ausländern führen.

Um das Arbeitskräftepotential der hier lebenden Zuwanderer besser zu nutzen, sind verstärkte Anstrengungen bei der schulischen Bildung, der beruflichen Ausbildung und arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen erforderlich (vgl. Kap. IV.4).

4.4 Erwerbstätigkeit von Frauen fördern

Deutschland weist im europäischen Vergleich mit 63,8 Prozent eine leicht überdurchschnittliche Erwerbsbeteiligung der Frauen auf (EU: 59,1 Prozent). Die Erwerbsquote von Frauen liegt in den alten Bundesländern bei 61,7 Prozent, in den neuen bei 73,5 Prozent. In Dänemark und Schweden lag sie im Jahr 1999 bei 76,1 bzw. 74,0 Prozent (EU-Arbeitskräfteerhebung).

Die Chancen von Frauen in allen Berufsbereichen müssen dringend verbessert werden (vgl. Kap. II.2.3). Dabei muss beachtet werden, dass Frauen noch immer mehrheitlich eine andere Erwerbsbiografie als Männer haben; dies hat in erster Linie familienspezifische Gründe. Der Verzicht auf Erwerbstätigkeit darf aber keine zwangsläufige Folge unzureichender gesellschaftlicher Rahmenbedingungen sein. Erziehenden Eltern sollte es ermöglicht werden, Kindererziehung und Erwerbstätigkeit besser in Einklang zu bringen. Gerade Frauen sollte die Vereinbarkeit von Familie und Beruf sowie der Wiedereinstieg in die Arbeitswelt erleichtert werden.

Familiengerechte Arbeitsplätze einrichten

Zur Steigerung der Frauenerwerbstätigkeit ist ein ganzes Maßnahmenbündel erforderlich. In erster Linie ist ein flächendeckendes Netz institutioneller Kinderbetreuung von Bedeutung. Darüber hinaus sind zunächst mehr familiengerechte Arbeitsplätze nötig. Zu denken ist auch an Teilzeit- und Heimarbeitsplätze. Die Angebote sind derzeit vor allem bei höherqualifizierten Tätigkeiten gering. Regelungen der Steuer- und Sozialleistungssysteme sollten daraufhin überprüft werden, ob sie sich negativ auf die Erwerbsbeteiligung von Frauen auswirken können.

Rahmenbedingungen in Gesellschaft und Arbeitswelt verbessern

Um das Erwerbspersonenpotenzial der Frauen stärker ausschöpfen zu können, sind die Rahmenbedingungen in Gesellschaft und Arbeitswelt zu verbessern. Nach wie vor sehen sich Frauen mit besonderen Problemen konfrontiert, wenn es um den Zugang zum Arbeitsmarkt, um das berufliche Fortkommen, um das Arbeitsentgelt und um die Vereinbarkeit von Familie und Beruf geht (vgl. Kap. II. 2.3). Eine Rückkehr ins Erwerbsleben kann durch ein ausreichendes Angebot an Betreuungseinrichtungen für Kinder und Ältere wesentlich gefördert werden. In den Betrieben selbst kann der berufliche Wiedereinstieg von Frauen durch eine flexible Arbeitszeitgestaltung und vermehrte Qualifizierungsangebote bereits während der Unterbrechungszeiten erleichtert werden. Eine verstärkte Beteiligung von Berufsrückkehrerinnen an arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen kann den Übergang in die Erwerbstätigkeit ebenfalls vereinfachen. Eine Gesetzesänderung im Arbeitsförderungsrecht wird die Arbeitsmarktsituation von Berufsrückkehrern und Berufsrückkehrerinnen in Zukunft transparenter machen und dazu beitragen, dass die Arbeitsämter ihre Aktivitäten hinsichtlich dieser besonders förderungswürdigen Personengruppe intensivieren. Ein größerer individueller Gestaltungsspielraum beim Erziehungsurlaub verbessert die Situation von Berufsrückkehrerinnen und Rückkehrern.

4.5 Bildungssystem verbessern

Bildung wird auch in Zukunft der Schlüssel sein, die Fähigkeiten der hier lebenden Menschen für die Wirtschaft, den Arbeitsmarkt und die Gesellschaft nutzbringend einzusetzen. Insbesondere in Hinblick auf den qualitativen Arbeitskräftebedarf sind verstärkte Anstrengungen des Staates, der Betriebe und der Beschäftigten erforderlich.

Sechs von sieben Erwachsenen in Deutschland haben eine abgeschlossene Berufsausbildung oder Abitur. Dies ist im internationalen Vergleich beachtlich. Dennoch muss sich das deutsche Bildungssystem auf allen Ebenen weiterentwickeln, um den Anforderungen der modernen Wissensgesellschaft genügen zu können. Bildung ist der Schlüssel, hier lebenden Menschen gute Chancen am Arbeitsmarkt zu eröffnen. Dies gilt auch im Hinblick auf die bereits in Deutschland lebenden Ausländer. Die Fähigkeiten und Kenntnisse der Menschen erlangen in der Wissensgesellschaft immer größere Bedeutung. Politik und Öffentlichkeit haben die zentrale Bedeutung von Bildung in jüngster Zeit deutlich erkannt.

Deutschland fällt bei der Schulbildung im internationalen Vergleich zurück

Gesellschaft und Arbeitswelt erfordern in der heutigen Zeit ein lebenslanges Lernen. Um diesen Anforderungen gerecht zu werden, müssen die Grundlagen in den ersten Lebens- und Schuljahren gelegt werden. Trotz im internationalen Vergleich hoher Lehrergehälter liegen die Ausgaben je Schulkind unterhalb des OECD-Durchschnitts: In Dänemark, Österreich und der Schweiz sind sie fast doppelt so hoch wie in Deutschland. Während die Kenntnisse in elementaren Bereichen wie Lese- und Schreibfähigkeit, Mathematik und Physik und das Verständnis von Tabellen und Dokumenten in Deutschland bei Erwachsenen im internationalen Vergleich über dem Durchschnitt sind, liegen sie bei Schulkindern unter dem Durchschnitt vergleichbarer Länder. Auffällig ist der Unterschied in der Spitze, aber auch der hohe Anteil sehr leistungsschwacher Schüler (Gutachten im Auftrag des Bundesministeriums für Bildung und Forschung 2001, S. 39). Der Abstand der Fachkenntnisse deutscher Schulkinder zu denen von Kindern in Ländern mit den besten Werten ist substantiell.

In den einzelnen Ländern Deutschlands erreichen die Schulabschlüsse unterschiedliches Niveau, nur teilweise entsprechen sie internationalen Standards.

Studierneigung

Obwohl sich der Anteil der Abiturienten am gesamten Jahrgang in den vergangenen 30 Jahren in Deutschland verdoppelt hat, liegt die Zahl der Studienanfänger mit 28 Prozent weit unter dem OECD-Durchschnitt von 40 Prozent. Beim Anteil der Personen mit Studienabschluss liegt Deutschland bezogen auf die älteren Jahrgänge international an fünfter Stelle, bei den 25- bis 34-Jährigen aber nur noch auf Rang 21. Dies ist bedenklich, weil der wachsende Bedarf an hoch qualifizierten Arbeitskräften mittelfristig nur durch einen höheren Anteil an Hoch- und Fachhochschulabsolventen gedeckt werden kann.

Berufsbildung

In der Wissensgesellschaft veraltet erlerntes Wissen schnell; Weiterbildungsmaßnahmen während des gesamten Berufslebens sind daher von zentraler Bedeutung für Arbeitnehmer und Unternehmen. Der zunehmenden Spezialisierung in der Arbeitswelt muss mit einer stärkeren Flexibilisierung der beruflichen Ausbildungssysteme begegnet werden. Auf einigen Gebieten kann möglicherweise durch eine stärkere Modularisierung der Lehrinhalte eine flexible Kombination ermöglicht werden, die den Bedürfnissen des jeweiligen Aufgabenfeldes entsprechen. Junge Menschen mit geringen schulischen Qualifikationen müssen stärker in die beruflichen Ausbildungssysteme eingebunden werden. Bei der dualen Ausbildung ist die Beteiligung von Großbetrieben in den vergangenen Jahren gesunken.

Es sind inhaltliche Reformen und höhere Investitionen in der Bildungspolitik erforderlich. Darüber hinaus besteht eine individuelle Verantwortung der Unternehmen und der Beschäftigten, die Beschäftigungsfähigkeit der Arbeitnehmer bei steigenden Qualifikationsanforderungen sicherzustellen.

4.6 Eine Ausschöpfung vorhandener Potenziale ist wichtig, aber allein nicht ausreichend

Es sind erhebliche Anstrengungen erforderlich, um die vorhandenen Arbeitskräfte besser zu nutzen als bisher. Entscheidend ist in erster Linie, Arbeitslosen Beschäftigung zu ermöglichen und das Bildungssystem auf allen Ebenen zu verbessern. In Hinblick auf den zukünftigen Arbeitskräftebedarf muss die tatsächliche Lebensarbeitszeit verlängert und müssen die Voraussetzungen für eine höhere Erwerbsbeteiligung von Frauen verbessert werden. In einer zahlenmäßig zurückgehenden Bevölkerung kann das Arbeitskräfteangebot jedoch durch eine maximale Ausschöpfung des Arbeitskräftepotenzials allenfalls vorübergehend stabil gehalten werden. Langfristig wird der Rückgang der Bevölkerung im Erwerbsalter durch eine höhere Erwerbsbeteiligung nicht kompensiert werden können. Auch die zu erwartenden Produktivitätszuwächse werden voraussichtlich nicht ausreichen, die Auswirkungen eines so deutlichen Rückgangs des Erwerbspersonenpotenzials auszugleichen. Hinzu kommt, dass die Sicherung der Innovationsfähigkeit angesichts einer alternenden und schrumpfenden Bevölkerung besonderer Anstrengungen bedarf. Die Ausweitung der Erwerbsbeteiligung der Bevölkerung wird zudem an Grenzen stoßen, da deutliche Abstriche bei der Verwirklichung anderer Aspekte der individuellen Lebensplanung gemacht werden müssen.

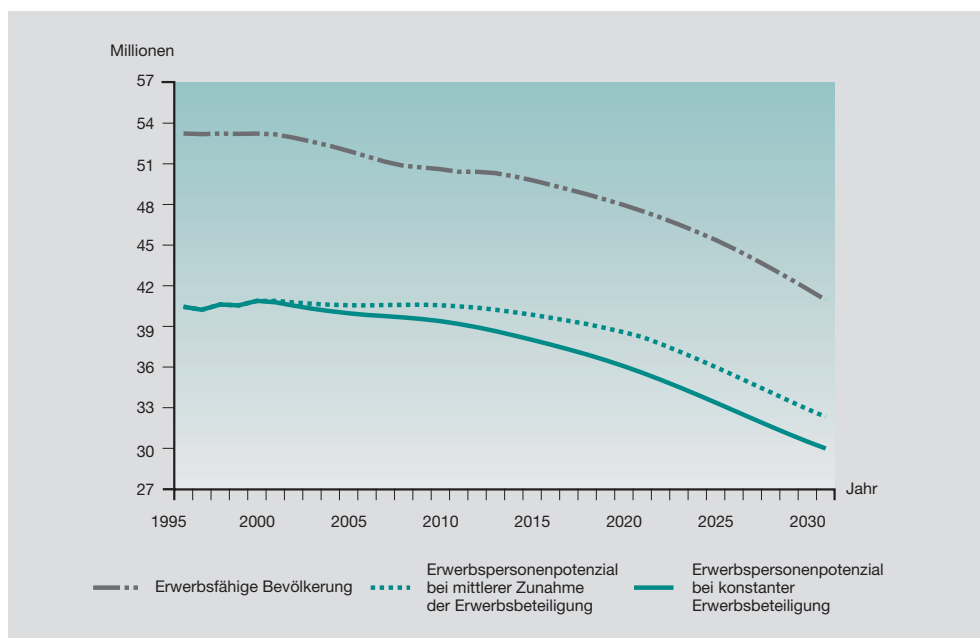
Der Bedarf an Zuwanderern kann nicht nur zahlenmäßig bestimmt werden, er ist auch unter Qualifikationsgesichtspunkten zu sehen. Auch bei einer verstärkten Fort- und Weiterbildung von Arbeitslosen und einer „Aktivierung“ von Personen, die dem Arbeitsmarkt derzeit faktisch nicht zur Verfügung stehen, wird die Zahl der bereits im Land lebenden qualifizierten Arbeitskräfte künftig nicht ausreichen. Für den erfolgreichen Übergang zur Wissensgesellschaft wird im Übrigen auch eine ausreichende Zahl junger Arbeitskräfte gebraucht. Deshalb ist es bereits jetzt notwendig, das vorhandene Potenzial an Arbeitskräften durch Zuwanderung zu ergänzen.

Um den mittelfristigen Zuwanderungsbedarf abschätzen zu können, sind Erkenntnisse über die Möglichkeiten und Grenzen einer stärkeren Ausschöpfung des einheimischen Arbeitskräftepotenzials erforderlich. Die Kommission hat hierzu Gutachten vergeben, die unterschiedliche Modellrechnungen zu den Wirkungen einer verstärkten Potenzialausschöpfung auf das gesamte Arbeitskräfteangebot enthalten.

Wirkung auf das Erwerbspersonenpotenzial insgesamt

Unterstellt man einen Anstieg der Erwerbsbeteiligung bis zum Jahre 2020 gemäß der Entwicklung der vergangenen zehn Jahre, wäre der demografisch bedingte Rückgang des Arbeitskräftepotenzials in den nächsten 15 Jahren zu einem Teil zu kompensieren. Während bei unveränderter Erwerbsneigung das Arbeitskräfteangebot in den nächsten 15 Jahren um 3,1 Millionen Personen abnehmen würde, fiel es bei gesteigerter Erwerbsneigung nur um etwa 1,2 Millionen.

Abb. II.5: Erwerbsfähige Bevölkerung und Erwerbspersonenpotenzial, Einheimische Bevölkerung ohne Wanderungen

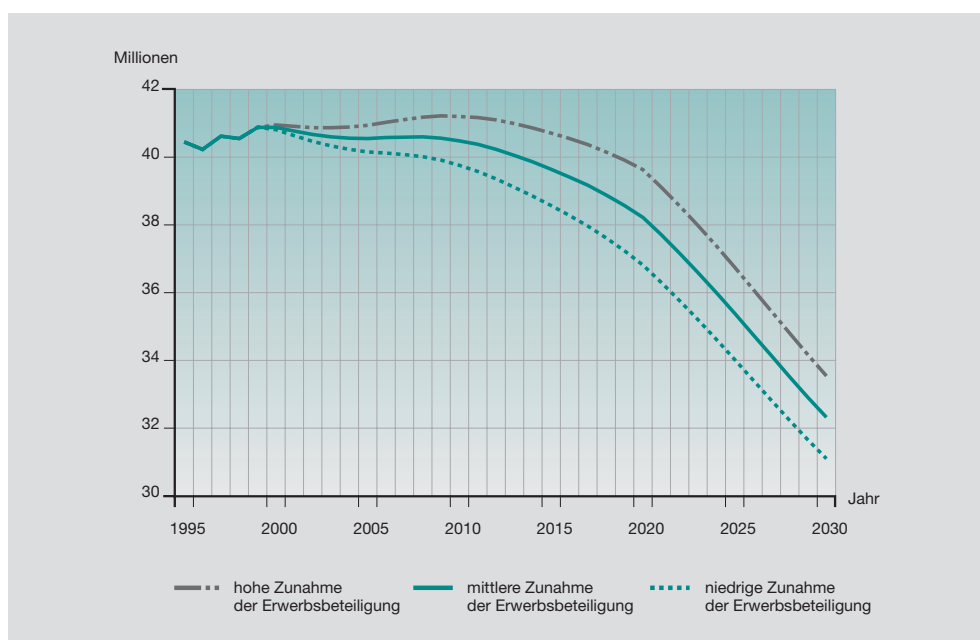


Quelle: Gutachten IZA

Alternativrechnungen

Daneben wurden vom IZA zwei Varianten gerechnet, die von der Trendfortschreibung nach unten bzw. oben abweichen. In diesen Szenarien werden die Fortschreibungen der Erwerbsbeteiligung von Frauen, Männern und Älteren variiert. Zwischen dem pessimistischen und dem optimistischen Szenario liegt im Jahr 2020 eine Differenz von 2,8 Millionen Arbeitskräften.

Abb. II.6: Erwerbspersonenpotenzial bei unterschiedlicher Entwicklung der Erwerbsbeteiligung, Einheimische Bevölkerung ohne Wanderungen



Quelle: Gutachten IZA

Vorübergehende Wirkung der Aktivierung Älterer

Eine zusätzliche Modellrechnung legt eine sehr deutliche Erhöhung der Erwerbsquote der 50- bis 64-Jährigen von heute 45 Prozent auf 75 Prozent im Jahr 2020 – so das IZA – und die schrittweise Einbeziehung selbst der 65- bis 69-Jährigen in das Arbeitskräfteangebot zugrunde: Dies hätte zunächst erhebliche Auswirkungen, da die Bevölkerung – vereinfacht gesagt – erst altert und dann schrumpft. Bis 2020 könnte das einheimische Erwerbspersonenpotenzial noch bei ca. 40 Millionen Personen gehalten werden. Danach würde es aber rasch sinken, da in dieser Periode die stark besetzten Altersjahrgänge aus dem Erwerbsleben ausscheiden. Von 2020 bis 2030 würde die Zahl der Älteren, die aus dem Erwerbsleben ausscheiden, bei über fünf Millionen Personen liegen. Dies würde sogar bei einer erheblichen Anhebung der Altersgrenzen gelten.

Qualifikationsbezogene Wirkung

Mittelfristig prägen die vor 1965 geborenen Altersgruppen das Arbeitskräfteangebot. Dies ist eine zahlenmäßig große Gruppe relativ hoch qualifizierter Personen. Mit ihrem Ausscheiden aus dem Berufsleben wird das Angebot an Hochqualifizierten schnell sinken. Eine Zuwanderung, die diesen Effekt ausgleicht, sollte nicht erst beginnen, wenn diese Arbeitskräfte in großem Umfang aus dem Erwerbsleben ausscheiden. Bereits jetzt ist es notwendig, das Arbeitskräftepotenzial durch Zuwanderung zu ergänzen. Für den erfolgreichen Übergang zur Wissensgesellschaft wird auch eine ausreichende Zahl junger Arbeitskräfte gebraucht.

Künftig ist ein zunehmender Mangel an Arbeitskräften mit mittlerer Qualifikation (Fachkräfte mit dualer Ausbildung und Fachschulabsolventen) zu erwarten. Auch bei erhöhten Bildungsanstrengungen für Arbeitslose und einer Aktivierung von Personen, die dem Arbeitsmarkt derzeit faktisch nicht zur Verfügung stehen, wird die Zahl qualifizierter Arbeitskräfte nicht ausreichen. Zudem wird die Zahl der Berufseinsteiger zurückgehen. Es ist davon auszugehen, dass ältere Arbeitskräfte mit höherer Qualifikation ausfallende junge Erwerbspersonen mit guter Bildung nur begrenzt ersetzen können. Zuwanderer, die nach ihrem Alter und nach ihrer Qualifikation ausgewählt werden, könnten diese Lücke schließen.

Die Kommission empfiehlt, die Rahmenbedingungen so zu gestalten, dass das Potenzial der einheimischen Bevölkerung für den Arbeitsmarkt besser ausgeschöpft wird als bisher. Hierfür sind Anstrengungen der Arbeitsmarktpolitik, der Tarif- und Betriebsparteien – vor allem für Ausländer und ältere Arbeitnehmer –, bei der Vereinbarkeit von Familie und Beruf und nicht zuletzt bei der Aus- und Weiterbildung erforderlich. Sozialstaatliche Leistungen sind nach Möglichkeit so auszugestalten, dass sie Beschäftigungschancen erschließen und Beschäftigungsanreize vermitteln. Um den Arbeitskräftebedarf zu befriedigen, der durch diese Maßnahmen absehbar nicht gedeckt werden kann, müssen darüber hinaus erweiterte Möglichkeiten zur arbeitsmarktorientierten Zuwanderung geschaffen werden.

5 Neuansatz im Arbeitsmarktzugang erforderlich

5.1 Bisheriger Arbeitsmarktzugang für Ausländer

Gegenwärtig haben Drittstaatsangehörige trotz des geltenden Anwerbestopps eine Reihe von Zugangsmöglichkeiten zum Arbeitsmarkt. Im Jahr 2000 kamen 340 000 Personen – überwiegend Saisonarbeitnehmer – zur befristeten Arbeitsaufnahme nach Deutschland. Daneben wird das inländische Erwerbspersonenpotenzial durch Familiennachzug, Aussiedler und Asylbewerber (soweit für Asylbewerber kein Arbeitsverbot gilt) erhöht. Der Arbeitsmarktzugang in Deutschland ist nach dem Grundprinzip eines „Verbots mit Erlaubnisvorbehalt“ geregelt. Die rechtlichen Regelungen sind im SGB III Arbeitsförderung im Wesentlichen als Ermessensnormen festgelegt. Voraussetzung für den Zugang zum Arbeitsmarkt ist ein Aufenthaltsrecht. Um unter dem Paradigma des Anwerbestopps besonderen Bedürfnissen des Arbeitsmarktes gerecht werden zu können, ist das Recht des Arbeitsmarktzugangs von zahlreichen Ausnahmeregelungen durchsetzt, die in verschiedenen Verordnungen, nämlich der Arbeitsgenehmigungsverordnung (ArGV) für den Zugang vom Inland sowie der Anwerbestopp-Ausnahmeverordnung (ASAV) für den Zugang vom Ausland, verankert sind. Das Recht ist unübersichtlich geworden und nur noch Experten verständlich. Bei den Verfahren sind einige Behörden mehrfach beteiligt. Der Vorrang einheimischer Arbeitskräfte bei der Besetzung offener Stellen wird durch ein aufwändiges, einzel-fallbezogenes Verfahren sichergestellt.

„Verbot mit Erlaubnisvorbehalt“

Der Arbeitsmarktzugang von Ausländern wird im bisherigen Recht restriktiv geregelt. Das Arbeitsgenehmigungsrecht legt mit Blick auf die hohe Arbeitslosigkeit ein generelles Arbeitsverbot mit Erlaubnisvorbehalt für die Beschäftigung von Ausländern fest, die nicht Bürger eines anderen EU-Staates sind. Ausnahmetatbestände für temporäre Zuwanderung wurden nach dem Anwerbestopp von 1973 in Länderrichtlinien gruppenbezogen festgelegt.

Das Recht auf Zugang zum Arbeitsmarkt ist mit dem Aufenthaltsrecht verflochten. Die dortige Differenzierung der Aufenthaltstitel hat daher Auswirkungen auf den jeweiligen Arbeitsmarktzugang: Personen, die über eine Aufenthaltsberechtigung oder unbefristete Aufenthaltserlaubnis verfügen sowie Bürger der EU und Bürger aus Island, Liechtenstein und Norwegen sind von der Arbeitsgenehmigung befreit. Für Angehörige von assoziierten Staaten gelten differenzierte Fristen im Arbeitsmarktzugang (Art. 6 und 7 des Beschlusses Nr. 1/80 des Assoziationsrats Europäische Wirtschaftsgemeinschaft (EWG)-Türkei über die Entwicklung der Assoziation).

Für Ausländer, die sich aus nicht arbeitsmarktbezogenen Gründen befristet in Deutschland aufhalten, ist ein nachrangiger Arbeitsmarktzugang vorgesehen. Asylbewerber und Geduldete erhalten ihn nach einem Jahr. Familienangehörige haben durch das Nachzugsrecht in der Regel den gleichen Aufenthaltsstatus wie der bereits im Land befindliche Ausländer. Die Ehegatten und Kinder, die zu Ausländern mit einer befristeten Aufenthaltserlaubnis ziehen, erhalten den nachrangigen Arbeitsmarktzugang erst nach Ablauf einer Wartefrist. Ende 2000 hatte über die Hälfte (53,2 Prozent) der ausländischen Wohnbevölkerung den gleichen Arbeitsmarktzugang wie Deutsche.

Vor der Beschäftigung von Drittstaatsangehörigen ist eine Aufenthaltsgenehmigung einzuholen. Diese darf nach dem Ausländergesetz nur nach Maßgabe der Arbeitsaufenthalteverordnung (AAV) erteilt werden. Die AAV sieht für die befristete Beschäftigung neueinreisender Arbeitnehmer aus Drittstaaten in den meisten Fällen die Aufenthaltsbewilligung vor, die streng befristet und an einen Aufenthaltswitzweck gebunden ist. Fällt der Aufenthaltswitzweck weg, etwa die befristete Beschäftigung oder ein Studium, so muss der Ausländer in der Regel den Aufenthalt beenden und ausreisen. Eine Aufenthaltsverfestigung ist mit dem 1990 neu geschaffenen Aufenthaltstitel der Bewilligung rechtlich ausgeschlossen.

Werkvertragsarbeitnehmer

Befristete Arbeitsmöglichkeiten wurden vor allem für Arbeitnehmer aus den östlichen Nachbarstaaten ausgeweitet: Vereinbarungen über Werkvertragsarbeitnehmer sollen u.a. die Kooperation mit den Ländern Mittel- und Osteuropas verbessern. Bei dieser projektgebundenen Arbeit im Rahmen von Werkverträgen werden Arbeitnehmer von einem ausländischen Unternehmen nach Deutschland entsandt. Hierfür werden je nach Arbeitsmarktlage jährliche Kontingente für Herkunftsland und Berufssparte festgelegt. Im Jahr 2000 kamen knapp 65 000 Werkvertragsarbeitnehmer nach Deutschland.

Gastarbeitnehmer, Saisonarbeitskräfte und Grenzgänger

Ausländische Gastarbeitnehmer können im Rahmen bilateraler Vereinbarungen eine befristete Arbeitserlaubnis zur beruflichen und sprachlichen Fortbildung erhalten. Dafür müssen sie zwischen 18 und 40 Jahre alt sein und grundlegende Kenntnisse der deutschen Sprache besitzen. Der Aufenthalt dauert maximal 18 Monate.

Seit 1991 ist zudem eine höchstens dreimonatige Beschäftigung von Saisonarbeitnehmern aus osteuropäischen Staaten möglich. Dies kommt vor allem in der Landwirtschaft, der Obst- und Gemüseverarbeitung sowie im Hotel- und Gaststättengewerbe vor.

In grenznahen Regionen können ausländische Pendler aus Polen, der Schweiz und der Tschechischen Republik bis zu zwei Tage pro Woche beschäftigt werden.

Wissenschaftler und Forscher

Die Beschäftigung von Wissenschaftlern an Universitäten und Forschungseinrichtungen ist nach der ArGV arbeitsgenehmigungsfrei. Die ASAV bestimmt hingegen, dass für die Beschäftigung neu einreisender Wissenschaftler „wegen ihrer besonderen fachlichen Kenntnisse ein öffentliches Interesse“ bestehen muss. Beides wird in einem zeitraubenden Verfahren von der Arbeitsverwaltung geprüft. Nach den verfügbaren Daten sind 2000 lediglich 130 Wissenschaftler aus Ländern außerhalb der EU zu Lehr- und Forschungszwecken nach Deutschland gekommen. Dies dürfte jedoch nicht der tatsächliche Umfang sein. Zum einen ist die Zahl der arbeitsgenehmigungsfreien Beschäftigungsaufnahmen unbekannt. Zum anderen könnten unter den erteilten Arbeitserlaubnissen für Angehörige von Ausnahmestaaten wie z.B. den USA auch solche von Wissenschaftlern sein.

Die privatwirtschaftliche Beschäftigung von Akademikern aus Drittstaaten ist möglich, wenn „wegen ihrer besonderen fachlichen Kenntnisse ein öffentliches Interesse“ besteht. Im Jahre 2000 wurden 1 100 Fachkräfte mit Hochschulabschluss für eine temporäre Beschäftigung zugelassen.

Andere Arbeitnehmer

Im Jahr 2000 entfielen auf die insgesamt 342 000 Arbeitserlaubnisse für Personen im Ausland allein 219 000 auf Saisonarbeitskräfte. 5 500 ausländische Schausteller und 6 300 Montagearbeitskräfte waren projektbezogen tätig. Im Rahmen des internationalen Personalaustauschs, der eine zweijährige Tätigkeit von Fachkräften international tätiger Unternehmen zulässt, sind im vergangenen Jahr knapp 2 600 Arbeitskräfte nach Deutschland gekommen. Knapp 23 000 Drittstaatsangehörige hielten sich während des Jahres 2000 befristet für Aus- und Weiterbildungszwecke in Deutschland auf (vgl. Tab. II.5). Neben der dargestellten erstmaligen Beschäftigung sind Fortsetzung und erneute Beschäftigung genehmigungspflichtig. Insgesamt wurden im Jahr 2000 mehr als eine Million Arbeitserlaubnisse erteilt.

Existenzgründer

Die Zuwanderung von Investoren und Selbständigen ist prinzipiell zulässig. Die Kriterien der Zulassung sind jedoch unklar. Die Entscheidung liegt im Ermessen der Verwaltung. Das erforderliche „öffentliche Interesse“ kann sich aus einem „übergeordneten wirtschaftlichen Interesse“ oder einem „besonderem örtlichen Bedürfnis“ ergeben. Selbst wenn ein öffentliches Interesse festgestellt wird, muss es mit dem „Gesichtspunkt der Zuwanderungsbegrenzung“ abgewogen werden, bevor eine positive Entscheidung getroffen werden kann.

„Individuelle Vorrangprüfung“

Eine befristete Arbeitserlaubnis darf ausländischen Erwerbspersonen nur dann erteilt werden, wenn die Lage am Arbeitsmarkt eine Erteilung zulässt. Die Arbeitserlaubnis wird gewährt, wenn sich durch die Beschäftigung des ausländischen Arbeitnehmers keine nachteiligen Auswirkungen auf dem Arbeitsmarkt in Beschäftigungsstruktur, Regionen und Wirtschaftszweigen ergeben (globale Arbeitsmarktprüfung) und kein deutscher Arbeitnehmer (auch benachteiligte Erwerbspersonen) oder bevorzogter Ausländer zur Verfügung steht (einzelfallbezogene Vorrangprüfung). Die ausländische Arbeitskraft darf zudem nicht zu ungünstigeren Bedingungen arbeiten als Deutsche (Verhinderung von so genanntem Dumping).

Die individuelle Vorrangprüfung versucht zu ermitteln, ob für einen bestimmten Arbeitsplatz ein bevorzogter Bewerber zur Verfügung steht. Bevorzugt sind Deutsche, EU-Bürger, EWR-Angehörige, Angehörige assoziierter Staaten, ausländische Arbeitnehmer mit Arbeitsberechtigung und Ausländer mit unbefristeter Aufenthaltserlaubnis oder Aufenthaltsberechtigung in Deutschland.

Tab. II.5: Erstmals erteilte Arbeitserlaubnisse nach der Anwerbestoppausnahmereverordnung (ASAV)

Zweck des Arbeitsaufenthalts	1999	2000
I. Aus- und Weiterbildung (§2)	19 639	22 799
Aus- und Weiterbildung im engeren Sinn, einschließlich Regierungsstipendiaten (§2 (1))	2 822	2 978
Aus- und Weiterbildung in Unternehmen, Einarbeitung einschließlich Au-pair (§2 (2))	11 089	13 268
Gast AN, Einführung in Geschäftsbeziehungen (§2 (3))*	5 046	5 891
Studienabsolventen, Fach- und Führungskräfte zur Weiterbildung bei Verbänden und Unternehmen (§2 (4))	682	662
II. Werkverträge** (§3)	62 483	64 811
III. Zeitlich begrenzte Erwerbstätigkeit (§4)	214 204	235 166
Saisonarbeitnehmer (§4 (1))	187 034	218 958
Schausteller (§4 (2))	4 773	5 486
Montage von Fertighäusern, Hallen (§4 (3))	19 781	6 341
Lehrkräfte, muttersprachlicher Unterricht (§4 (4))	203	258
Lehrkräfte und Lektoren zur Sprachvermittlung an Hochschulen (§4 (5))	13	17
Spezialitätenköche (§4 (6))	550	1 122
Internationaler Personalaustausch (§4 (7))	1 642	2 591
Internationaler Personalaustausch für die Vorbereitung von Auslandsprojekten (§4 (8))*	94	374
Hausangestellte für Ausländer (§4 (9))	114	19
IV. Sonstige Erwerbstätigkeiten (§5)	6 082	6 716
Wissenschaftler (5 Nr.1)	48	130
Fachkräfte mit Hoch- oder Fachhochschulausbildung mit besonderen fachlichen Kenntnissen (§5 Nr.2)	884	1 114
Leitende Angestellte und Spezialisten aus ausländischen Unternehmenstellen (§5 Nr.3)	756	576
Leitende Angestellte in deutsch-ausländischen Gemeinschaftsunternehmen (§5 Nr.4)	27	17
Fachkräfte in Sozialarbeit (§5 Nr.5)	12	21
Seelsorger (§5 Nr. 6)	7	17
Pflegekräfte (§5 Nr. 7)	29	71
Künstler, Artisten und Hilfspersonal (§5 Nr.8); Fotomodelle und Werbekräfte (§5 Nr.9)	4 319	4 770
V. Grenzgänger (§6)	2 339	2 500
VI. Sonstige Beschäftigten und Ausnahmen in Einzelfällen (§§7–10)	8 230	10 058
Ausnahmefälle (§8)	336	166
Regionale Ausnahmen (sonstige) (§9)	7 738	9 892
Summe	312 977	342 050

*Ergänzt um ZAV-Daten **Nur Daten der Neueinreise

Quelle: Bundesanstalt für Arbeit

5.2 Verwaltungs- und gesetzestechnischer Reformbedarf

Die aufenthalts- und arbeitserlaubnisrechtlichen Bestimmungen der Beschäftigung von Ausländern sind unübersichtlich und unzureichend aufeinander abgestimmt. Verfahrenserschwerisse sind von der grundsätzlichen Abwehrhaltung gegenüber Zuwanderern bestimmt. Das Verfahren mit verstreuten Zuständigkeiten ist für alle Beteiligten wegen seines hohen zeitlichen und administrativen Aufwandes unbefriedigend.

Das geltende Recht wird den Anforderungen einer modernen arbeitsmarkt-orientierter Zuwanderung nicht gerecht und schreckt jene potenziellen Zuwanderer ab, die Deutschland dringend braucht. Ein Paradigmenwechsel vom Anwerbestopp zur gesteuerten arbeitsmarktorientierten Zuwanderung ist notwendig. Die vorhandenen Regelungen reichen nicht aus, um im Wettbewerb um internationale Spitzenkräfte zu bestehen und dem demografisch bedingten Rückgang von Berufseinsteigern zu begegnen.

Die bisherige individuelle Vorrangprüfung ist erstens ein sehr aufwändiges Verfahren und zweitens kein effizienter Weg zur Stellenbesetzung. Oftmals stehen entgegen der Einschätzung der Arbeitsämter faktisch keine geeigneten deutschen oder bevorrechtigten Bewerber zur Verfügung. Volkswirtschaftlich unbefriedigend erscheint ein Ergebnis, in dem weder eine bevorrechtigte Person noch ein nachrangiger Bewerber bei der Stellenbesetzung zum Zuge kommen.

Der Zeitaufwand für die Abwicklung der Verfahren wird von Unternehmensberatern auf durchschnittlich vier Monate veranschlagt. Besonders problematisch ist die zweimalige Beteiligung von Behörden im selben Verfahren: Im Visumverfahren wird vor der Einreise eine Zustimmung der im Inland zuständigen Ausländerbehörde angefordert. Je nach Bundesland ist hierfür das Regierungspräsidium zu beteiligen. Das Ausländeramt holt die Zusage einer Arbeitserlaubnis beim zuständigen Arbeitsamt ein. Für diese (Vorrang-)Prüfung sind gegebenenfalls weitere Stellen wie Industrie- und Handelskammer, Gewerbeaufsichtsamt und das Landesarbeitsamt mit einzu beziehen. Nach der Einreise muss der ausländische Arbeitnehmer sowohl eine Aufenthaltsbewilligung als auch eine Arbeitserlaubnis beantragen. Die Ausländerbehörde erteilt einerseits die Aufenthaltsbewilligung auf der Grundlage der Zustimmung zum Visum, die Arbeitsverwaltung andererseits die Arbeitsgenehmigung.

Verschiedene Rechtsgrundlagen und Durchführungsanweisungen der beteiligten Behörden verursachen Reibungsverluste. Das System ist unflexibel und wird der Wirklichkeit der modernen Arbeitswelt nicht gerecht. Verlängerungsmöglichkeiten befristeter Arbeitsaufenthalte und Änderungen im Aufenthaltswort sind nur ausnahmsweise oder gar nicht möglich. Die unübersichtlichen Regelungen verursachen Unsicherheiten bei Arbeitgebern und Arbeitnehmern, die noch dadurch verschärft werden, dass nach Aussagen von Personalverantwortlichen international operierender Firmen lokale Behörden die Vorschriften unterschiedlich auslegen und anwenden. Zudem führt das grundsätzliche Verbot, zur Arbeitsaufnahme nach Deutschland zu kommen, dazu, dass die Verwaltung das Ermessen restriktiv auszu legen hat. Das geltende Arbeitserlaubnis- und Aufenthaltsrecht ist in dieser Form keine Grundlage für eine neue Zuwanderungspolitik.

Die Kommission empfiehlt, bereits heute gestattete Zuwanderung von Arbeitskräften und neue Formen der arbeitsmarktorientierten Zuwanderung in einer umfassenden Neukonzeption zusammenzuführen. Die Neuregelung muss den Paradigmenwechsel vom Anwerbestopp zur gesteuerten Zuwanderung von Arbeitskräften vollziehen.

5.3 Vereinfachtes Verfahren durch die „Greencard“

Die Notwendigkeit einer Neuregelung des Arbeitsmarktzugangs wird an der Greencard-Regelung für Fachkräfte der Informations- und Kommunikationstechnologie erkennbar. Sie vereinfacht das Zulassungsverfahren zum deutschen Arbeitsmarkt für hoch qualifizierte Arbeitskräfte in diesem Bereich erheblich. Zwischen August 2000 und Ende April 2001 wurde 7 000 Personen im Rahmen dieses Programms eine Arbeitserlaubnis zugesichert. Die Greencard-Regelung weist gegenüber dem bisherigen Arbeitserlaubnisrecht im Familiennachzug und den Verfahrenserleichterungen wegweisende Elemente auf. Die Attraktivität ist allerdings begrenzt, da das Programm keine Perspektive auf einen Daueraufenthalt in Deutschland eröffnet. Zudem wird gelegentlich kritisiert, dass die Regelung auf eine Berufsgruppe beschränkt ist.

Die Bundesregierung hat am 31. Mai 2000 beschlossen, die Zuwanderung von Spezialisten der Informations- und Kommunikationstechnologie aus Drittstaaten zu erleichtern. Am 1. August 2000 traten eigens hierzu erlassene Änderungen des Aufenthalts- und Arbeitsgenehmigungsrechts in Kraft. Die Greencard-Regelungen gelten in ihren wesentlichen Teilen bis Ende Juli 2008. Die Zuwanderer benötigen einen Hochschul- oder Fachhochschulabschluss im Bereich der Informations- und Kommunikationstechnologie. Bei Personen ohne akademischen Abschluss genügt ein Arbeitsvertrag mit einem Jahresgehalt von mindestens 100 000 DM, um als Fachkraft im Sinne des Programms anerkannt zu werden. Antragsberechtigt sind auch Studienabsolventen, die bereits in Deutschland sind. Die Arbeitserlaubnis ist auf die Dauer des Beschäftigungsverhältnisses befristet, längstens jedoch auf fünf Jahre. Ein Stellenwechsel ist möglich. Über die Erteilung einer Arbeitserlaubnis entscheidet das jeweils zuständige Arbeitsamt, die Vorrangprüfung ist bei dem Verfahren ein rein formaler Akt. Auch Familienangehörigen ist eine Einreise gestattet; sie dürfen nach einem Jahr eine bezahlte Beschäftigung aufnehmen.

Von August 2000 bis April 2001 bekundeten bei der Bundesanstalt für Arbeit mehr als 45 000 ausländische Experten der Informations- und Kommunikationstechnologie ihr Interesse an einer Tätigkeit in Deutschland. In dieser Zeit wurden 7 000 Arbeitserlaubnisse zugesichert, davon 2 000 in Bayern, 1 500 in Hessen, 1 300 in Baden-Württemberg und 1 000 in Nordrhein-Westfalen. 1 400 dieser Fachkräfte stammen aus Indien, 3 000 aus Mittel- und Osteuropa; 1 000 ausländische Arbeitskräfte haben zuvor in Deutschland studiert. Für zwölf Prozent der Fachkräfte wurde ein Bruttojahresgehalt von 100 000 DM nachgewiesen. Knapp zwei Drittel der Experten arbeiten in Betrieben mit bis zu 100 Mitarbeitern (IT-Fachkräfte-Statistik der Bundesanstalt für Arbeit 2001).

Einige Bundesländer (Bayern, Bremen, Hessen und Thüringen) haben eine so genannte Bluecard eingeführt. Dabei handelt es sich um Verwaltungsan-

weisungen der obersten Landesbehörden an die Ausländerämter, eine pauschale Zustimmung zur Visumerteilung für hoch qualifizierte Fachkräfte der Informations- und Kommunikationstechnologie zu erteilen. Dies soll das Verfahren beschleunigen. Bremen und Hessen haben diese erleichterte Visumerteilung auf alle hoch qualifizierten Personen ausgedehnt, an deren Beschäftigung ein öffentliches Interesse nach § 5 Nr.2 ASAV besteht.

5.4 Umdenken in der Europäischen Union

In den Schlussfolgerungen des Vorsitzes zum Europäischen Rat vom 15. und 16. Oktober 1999 in Tampere heißt es: „Der Europäische Rat erkennt an, dass eine Annäherung der Vorschriften und Bedingungen für die Aufnahme und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen auf der Grundlage einer gemeinsamen Bewertung der wirtschaftlichen und demografischen Entwicklungen innerhalb der Union sowie der Lage in den Herkunftsländern erforderlich ist.“ In der Mitteilung an den Rat und das Europäische Parlament vom 22. November 2000 hat die EU-Kommission wegweisende Überlegungen über eine Migrationspolitik der Gemeinschaft angestellt und der Zuwanderungsdiskussion wichtige Impulse verliehen. Vor dem Hintergrund der Abnahme der Bevölkerung innerhalb der Europäischen Union und dem Arbeitskräftemangel in einigen Sektoren erachtet die EU-Kommission den in den vergangenen 30 Jahren bestehenden Einwanderungsstopp als nicht mehr zeitgemäß und hält ein neues Zuwanderungskonzept für notwendig. Sie fordert die Regierungen zu einer Neugestaltung der Migrationspolitik im Rahmen des Mandats von Tampere auf. Dabei geht sie von einem Regelungsbedarf sowohl für eine befristete als auch für eine dauerhafte Zuwanderung in Europa aus. Die EU-Kommission nimmt in der genannten Mitteilung eine flexible und offene Haltung ein. Ihre Grundaussagen decken sich mit den Vorstellungen der Zuwanderungskommission.

Es gibt bislang im Bereich der Arbeitsmigration keine europäischen Regelungen. Eine europäische Rechtsetzungskompetenz besteht grundsätzlich, ist aber in ihrer Reichweite umstritten. Die Europäische Union hat eine Diskussionsgrundlage der Europäischen Kommission zu Hauptelementen des Entwurfs einer Richtlinie zu den Einreise- und Aufenthaltsbedingungen für Drittstaatsangehörige zum Zwecke der Beschäftigung im Arbeitsverhältnis und selbständigen wirtschaftlichen Tätigkeit vom 12. März 2001 erarbeitet. Die Diskussionsgrundlage verfolgt einen weniger dynamischen Ansatz als die Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament vom 22. November 2000. Sie stützt sich auf das in den einzelnen Mitgliedstaaten vorgefundene bisherige Recht, das weitgehend unter dem Paradigma der engen Begrenzung von Arbeitsmigration steht. Das von der Zuwanderungskommission vorgelegte Modell arbeitsmarktorientierter Zuwanderung befindet sich im Einklang mit geltendem europäischen Recht. Es könnte einen Beitrag für die migrationspolitische Rechtssetzung auf europäischer Ebene leisten. Zumindest sollte das neue europäische Recht mit den Empfehlungen der Zuwanderungskommission kompatibel sein.

Subsidiaritätsprinzip

Bei der arbeitsmarktorientierten Zuwanderung ist eine sachgerechte Aufteilung der Aufgaben der Union und der Mitgliedstaaten unter Beachtung des Subsidiaritätsprinzips anzustreben. Eine koordinierte Politik der Europäischen Union ist notwendig, soweit die Arbeitsmärkte verflochten sind und

innereuropäische Mobilität von Arbeitskräften stattfindet. Es ist sachgerecht, dass sich die EU im Bereich der arbeitsmarktorientierten Zuwanderung auf Zielvorgaben, den Erlass von Rahmenregelungen sowie auf die Kooperation und den Informationsaustausch konzentriert.

Ein einheitlich für ganz Europa geltendes System arbeitsmarktorientierter Zuwanderung muss die unterschiedlichen Bedingungen auf den nationalen Arbeitsmärkten in angemessener Weise berücksichtigen. Die Mitgliedstaaten sollen auch künftig selbst bestimmen können, welche und wie viele Arbeitskräfte sie in den einzelnen Sektoren benötigen (Kommission der Europäischen Gemeinschaft 2000, S. 16). Die Bewertung der nationalen Politiken soll im Rahmen der europäischen Beschäftigungsstrategie und der offenen Koordinierung erfolgen.

Schutz bevorzogter Arbeitskräfte

Das Recht der EU-Bürger auf gleichen Zugang zum inländischen Arbeitsmarkt ergibt sich bereits aus dem Grundsatz der Nichtdiskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit und der Arbeitnehmerfreizügigkeit. Daraus folgt jedoch noch nicht zwingend ein genereller Vorrang von Inländern und ihnen gleichgestellten Unionsbürgern vor Drittstaatsangehörigen.

Nach einem Entwurf einer Richtlinie zu den Einreise- und Aufenthaltsbedingungen für Drittstaatsangehörige sollen allerdings Drittstaatsangehörige künftig nur dann Zugang zum Arbeitsmarkt der EU erhalten, wenn eine freie Stelle nicht mit Angehörigen der EU (Prinzip der Gemeinschaftspräferenz) bzw. bevorzugten Drittstaatsangehörigen besetzt werden kann.

Die EU-Kommission schlägt vor, den Inländervorrang innerhalb der EU durch eine sechswöchige Veröffentlichung des Stellenangebots im EURES-Netz (Europäisches Elektronisches System der Arbeitsvermittlung) zu gewährleisten. Dies würde zwar die Möglichkeit einer innergemeinschaftlichen Stellenbesetzung eröffnen, aber in vielen Fällen ein zügiges Anwendungsverfahren verzögern. Das Prinzip der Gemeinschaftspräferenz will verhindern, dass Binnenmarktinländern mehr Konkurrenz von Drittstaatsangehörigen als eigenen Staatsangehörigen zugemutet wird. Auf die individuelle Vorrangprüfung zu verzichten, dürfte zumindest dann gemeinschaftskonform sein, wenn der Mitgliedstaat Zuwanderung nur in solchen Bereichen zulässt, in denen ein tatsächlicher Arbeitskräftemangel besteht. Dementsprechend hat die EU-Kommission gegen die Greencard-Regelung der Bundesregierung keine Einwände erhoben. Weiterhin ist die Arbeitsmarktvorrangprüfung von vornherein ungeeignet, wo Zuwanderung den Herausforderungen der demografischen Entwicklung und der globalen Wissensgesellschaft begegnet. Darüber hinaus ist zu berücksichtigen, dass die Zuwanderung Hochqualifizierter zusätzliche Beschäftigungschancen für Bürger der EU erschließt.

Gegen die individuelle Vorrangprüfung spricht auch, dass die Binnenmobilität von Arbeitskräften innerhalb der EU nur sehr gering ausgeprägt ist. Für die erfolgreiche europaweite Stellenbesetzung gibt es vor allem tatsächliche Hindernisse. Daher müssen die Berufszugangssysteme in der EU besser harmonisiert werden, um die europäische Binnenmobilität von Arbeitskräften zu erhöhen. Mit diesem Ziel sind auch höhere Anstrengungen bei der Vermittlung von Sprachkenntnissen erforderlich.

Zukünftig wird eine verstärkte Zuwanderung zum Arbeitsmarkt in vielen Staaten der EU notwendig sein, um drohenden Wohlstandsverlusten entgegen zu

wirken. Dazu müssen praktikable Mechanismen entwickelt werden, die die Gemeinschaftspräferenz bei der Arbeitsplatzbesetzung in geeigneten Bereichen sicherstellen. Hierbei muss es den europäischen Staaten möglich bleiben, moderne Zuwanderungsregelungen zu schaffen, die der weltweiten Konkurrenz standhalten. Gemeinschaftsregelungen, die generell von einer individuellen Vorrangprüfung ausgehen, sollte nicht zugestimmt werden.

Mobilität von Drittstaatsangehörigen

Langfristig aufenthaltsberechtigten Drittstaatsangehörigen ist Freizügigkeit innerhalb der EU zu gewähren. Die Regelungen zum Erwerb des Daueraufenthalts müssen allerdings so gestaltet werden, dass die Konzepte der arbeitsmarktbezogenen Zuwanderung der einzelnen Mitgliedstaaten der Europäischen Union durch Binnenmigration von Drittstaatsangehörigen nicht unterlaufen werden. Es sollten daher bei der Gewährung des Aufenthaltsstatus auch andere Gesichtspunkte als die bloße Dauer des bisherigen Aufenthalts berücksichtigt werden. Für hochqualifizierte Arbeitskräfte ist die Gewährung von Binnenmobilität schon zu einem früheren Zeitpunkt denkbar. Dies sollte bei der weiteren Behandlung des Vorschlags der EU-Kommission für eine Richtlinie des Rates betreffend den Status der langfristig aufenthaltsberechtigten Drittstaatsangehörigen berücksichtigt werden.

Die zu erwartende europäische Regelung arbeitsmarktbezogener Zuwanderung muss das Subsidiaritätsprinzip beachten. Die unterschiedlichen Bedingungen auf den nationalen Arbeitsmärkten sollten hierbei berücksichtigt werden. Den Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten muss der gleiche Vorrang beim Zugang zu einer Beschäftigung zuerkannt werden wie den inländischen Arbeitnehmern. Die Zuwanderungskommission würde es begrüßen, wenn ihre Empfehlungen in die Gestaltung eines europäischen Rahmens arbeitsmarktorientierter Zuwanderung einfließen. Für das im Entstehen begriffene europäische Recht sollte aber zumindest darauf geachtet werden, dass das von der Zuwanderungskommission vorgelegte Konzept umsetzbar bleibt.

6 Wirkung von Zuwanderung erkennen und zum Wohl aller nutzen

Um ein System arbeitsmarktorientierter Zuwanderung entwickeln zu können, das einen möglichst günstigen Beitrag zur Wohlstandssicherung leistet, müssen die Chancen und Risiken von Zuwanderung untersucht werden. Im Folgenden wird die Wirkung von Zuwanderung auf die demografische Entwicklung, das Wirtschaftswachstum und den Arbeitsmarkt sowie auf die sozialen Sicherungssysteme untersucht. Ebenso muss die Wirkung internationaler Arbeitsmigration auf die Herkunftsländer berücksichtigt werden.

6.1 Demografische Wirkung von Zuwanderung

Das sich abzeichnende demografische Defizit könnte im Prinzip vollständig durch Zuwanderung ausgeglichen werden. Das erhebliche weltweite Bevölkerungswachstum könnte die demografischen Lücken aller entwickelten

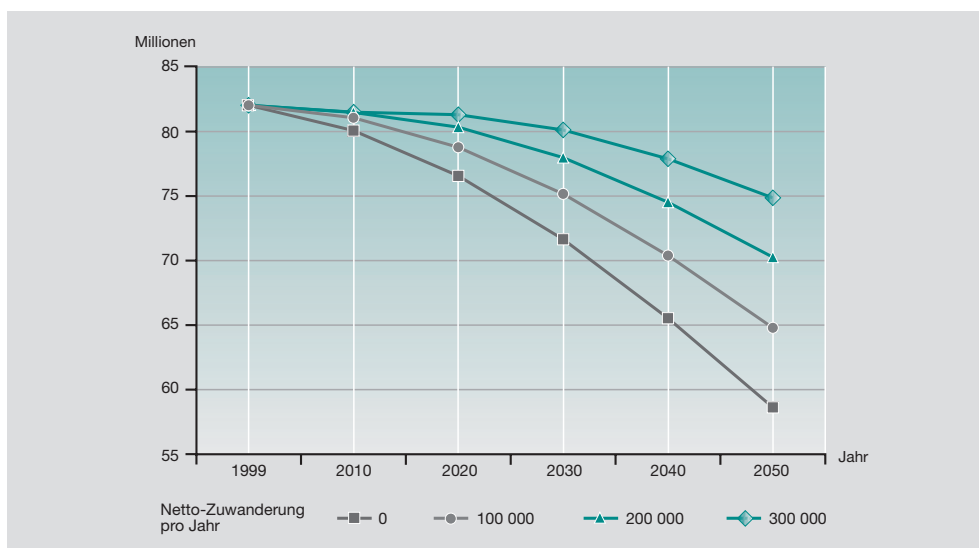
Länder füllen. Statistische Modellrechnungen der Bevölkerungsabteilung der Vereinten Nationen (United Nations Population Division 2000) kommen zu dem Ergebnis, dass die Bevölkerungszahl in Deutschland nur dann bis 2050 konstant bliebe, wenn über diesen Zeitraum eine Nettozuwanderung von 17,8 Millionen Menschen erfolgte. Bei dieser Berechnung gehen die Vereinten Nationen (VN) bereits von einer steigenden Kinderzahl pro Frau in Deutschland aus. Damit wäre das Problem der Alterung allerdings noch nicht gelöst. Wollte man das Verhältnis der über 60-Jährigen zu den 20- bis 60-Jährigen konstant halten, bräuchte Deutschland laut der VN-Berechnungen bis 2050 theoretisch eine Zuwanderung von 188 Millionen Ausländern. Dazu wäre eine jährliche Nettozuwanderung von 3,4 Millionen Menschen nötig. Zuwanderung in diesem Umfang ist weder realistisch noch wünschbar. Gegen ein solches Wanderungsvolumen sprechen unter anderem arbeitsmarkt- als auch integrationspolitische Gründe.

Grenzen der Integrationsfähigkeit

Die Berechnungen des langfristigen demografischen Zuwanderungsbedarfs haben lediglich Modellcharakter. Anders als die Empfehlungen der Kommission berücksichtigen sie die Integrationsfähigkeit der Aufnahmegesellschaft nicht. An ihnen wird aber deutlich, dass Zuwanderung, wenn sie in einem politisch und gesellschaftlich vertretbaren Rahmen erfolgen soll, die demografische Entwicklung nicht entscheidend aufhalten kann. Sie kann lediglich einen begrenzten Beitrag dazu leisten, den Bevölkerungsrückgang abzufedern. In den letzten beiden Jahrzehnten kamen pro Jahr durchschnittlich um 200 000 Menschen mehr nach Deutschland als abwanderten (vgl. Kap. II.2.1). Kein realistisch erwartbares Wanderungsvolumen wird in Deutschland dazu führen, dass der Anteil der Einwohner im Haupterwerbsalter – also der Anteil der 20- bis 60-Jährigen – in Zukunft mehr als 50 Prozent beträgt.

Es gibt verschiedene statistische Modelle, die den Einfluss einer politisch vertretbaren Zuwanderung auf die zukünftige Bevölkerungsentwicklung bis 2050 durchrechnen (vgl. Abb. II.7).

Abb. II.7: Deutschland: Szenarien zur Bevölkerungsentwicklung



Darstellung Humboldt-Universität Bevölkerungswissenschaft
Quelle: BMI Modellrechnungen Bevölkerungsentwicklung 2000

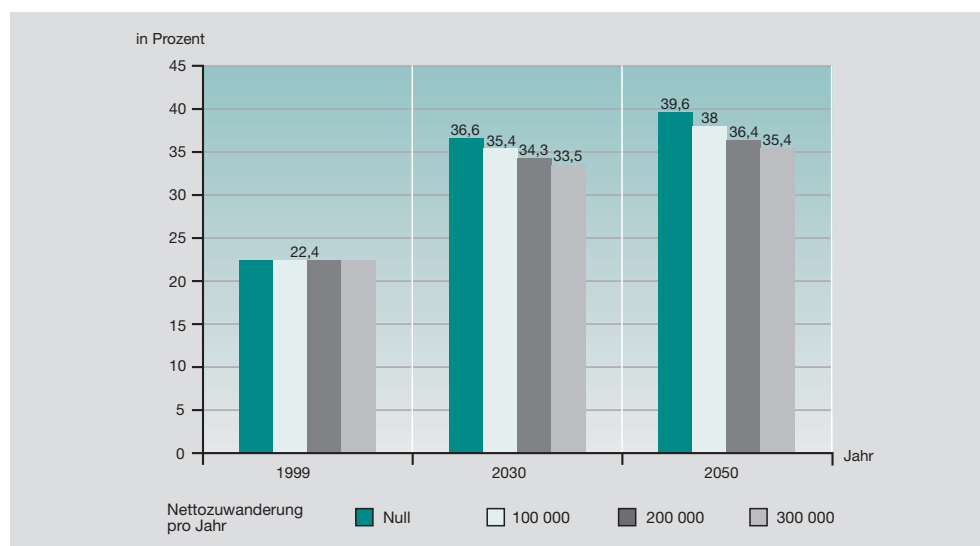
Derzeit leben in Deutschland über 82 Millionen Menschen. Bei gleichbleibender Kinderzahl pro Familie und ohne weitere Zu- oder Abwanderung hätte Deutschland im Jahr 2050 nur noch rund 59 Millionen Einwohner: Ein Minus von 23 Millionen gegenüber dem Jahr 2000. Bei einer Netto-Zuwanderung von 100 000 Personen pro Jahr (bzw. insgesamt fünf Millionen zwischen 2000 und 2050) würden 2050 in Deutschland nur noch etwa 65 Millionen Menschen leben: 17 Millionen weniger als 1999/2000. Bei einer Netto-Zuwanderung von 200 000 Personen pro Jahr (bzw. insgesamt 10 Millionen zwischen 2000 und 2050) läge die Einwohnerzahl im Jahr 2050 bei 70 Millionen: ein Minus von 12 Millionen gegenüber 1999/2000. Selbst bei einem Netto-Zustrom von 300 000 Zuwanderern pro Jahr (bzw. 15 Millionen zwischen 2000 und 2050) würde sich die Einwohnerzahl Deutschlands bis 2050 auf 75 Millionen verringern: ein Minus von 7 Millionen.

Alterung kann durch Zuwanderung nur gebremst werden

Die Alterung von Gesellschaften kann durch Zuwanderung langfristig nicht abgewendet werden, da auch Einwanderer älter werden. Zudem gleicht sich die Fertilität von zuwandernden Frauen an, die gegenwärtig bei einigen Migrantengruppen durchschnittlich noch über der von deutschen Frauen liegt. Hinzu kommt der Altersstruktureffekt der Zu- und Abwanderung. In der Vergangenheit kamen überwiegend junge Zuwanderer nach Deutschland, und ein Teil der älteren verließ das Land wieder, was den bisherigen positiven Effekt von Zuwanderung für die Alterung der Gesellschaft erklärt.

Auf den Anteil der Jüngeren an der Gesamtbevölkerung wirken sich die verschiedenen Zuwanderungsszenarien kaum aus. Ihr Anteil wird sinken. Heute stellen die unter 20-Jährigen einen Anteil von rund 21 Prozent der Gesamtbevölkerung. Auch bei einer jährlichen Nettozuwanderung von 300 000 Menschen im Jahr 2050 würden nur noch 16 Prozent der Bevölkerung so jung sein. Ähnliches gilt für die Altersgruppe der 20- bis 39-Jährigen, die heute 29 Prozent der Bevölkerung stellen und in dem genannten Szenario im Jahr 2050 auf knapp 23 Prozent absinken würden. Dem entsprechend nimmt in allen Szenarien der Anteil der älteren Bevölkerung zu.

Abb. II.8: Deutschland: Prognostizierter Anteil der Über-60-Jährigen 1999–2050

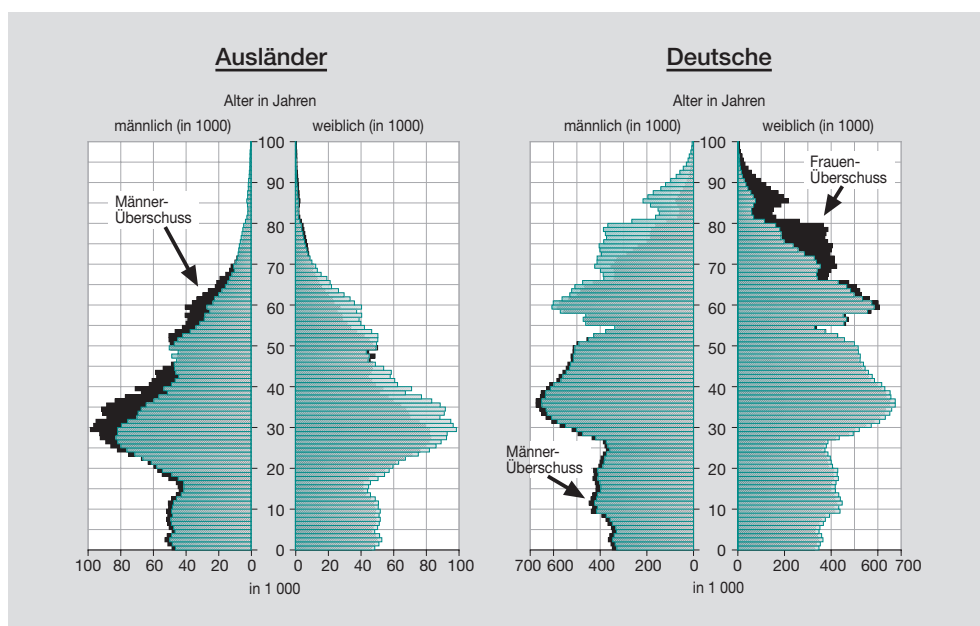


Darstellung Humboldt-Universität Bevölkerungswissenschaft
 Quelle: BMI Modellrechnungen zur Bevölkerungsentwicklung 2000

Der Alterslastenquotient, der die über 65-Jährigen ins Verhältnis zur Bevölkerung zwischen 20 und 64 Jahren setzt, macht die künftige Zunahme der Belastung der Erwerbstätigen durch die Kosten für die Versorgung der älteren Bevölkerung deutlich. Der Alterslastenquotient liegt heute bei 26 Prozent, d.h. auf vier Menschen unter 65 Jahren kommt eine Person, die älter als 65 Jahre ist. Dieses Verhältnis verschlechtert sich in allen vorliegenden Szenarien, der Alterslastenquotient wird unabwendbar steigen. Selbst bei einer veranschlagten jährlichen Nettozuwanderung von 300 000 Personen läge er im Jahr 2040 bei rund 50 Prozent. Die Alterung wird in jedem Fall bis 2050 ansteigen und nicht grundsätzlich aufgehalten werden können (Statistisches Bundesamt 2000, S. 16f.).

Es darf auch nicht unberücksichtigt bleiben, dass – selbst wenn Zuwanderung die Relation von Jungen zu Alten verbessert – die absolute Zahl der alten Menschen durch Zuwanderung steigt.

Abb. II.9: Altersstruktur der deutschen und ausländischen Bevölkerung am 31. Dezember 1999



Quelle: Gutachten Ulrich, S. 9

6.2 Auswirkungen von Zuwanderung auf das Wirtschaftswachstum und den Arbeitsmarkt

Die ökonomische Bedeutung von Zuwanderung für die Zielländer liegt im Zuwachs von Verbrauchern, Investoren und Arbeitskräften und in der daraus resultierenden zusätzlichen Wirtschaftleistung. So ist der lang anhaltende Wirtschaftsaufschwung in den USA der neunziger Jahre zu wesentlichen Teilen auf die bevölkerungsbedingte Nachfrageausweitung zurückzuführen.

Es liegen verschiedene Modellrechnungen über die gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen künftiger Zuwanderung vor. Sie zeigen, dass die langfristigen Wohlstandswirkungen von Zuwanderung beträchtlich sein können.

Auswirkungen auf das Wirtschaftswachstum

Zuwanderung hat für die Bundesrepublik in der Vergangenheit eine große wirtschaftliche Bedeutung gehabt. Zuwanderer haben zum wirtschaftlichen Erfolg in den fünfziger und sechziger Jahren wesentlich beigetragen. Zuwanderung bringt langfristig erhebliche Wachstumswirkungen mit sich.

Die Wirkung der Zuwanderung auf das Wirtschaftswachstum hängt vor allem von Nachfrageeffekten einer steigenden oder langsamer zurückgehenden Bevölkerung und dem Grad der Arbeitsmarktintegration der Zuwanderer ab. Außerdem ist zu berücksichtigen, dass der Kapitalbestand einer Volkswirtschaft kurzfristig unabhängig von der Zahl der Zuwanderer gegeben ist. Wachstumswirkungen werden längerfristig erzielt, wenn das Anlagevermögen infolge gestiegener Nachfrage und wachsenden Arbeitskräfteangebots ausgeweitet wird.

Die Zuwanderung vergrößert das Arbeitskräfte- und damit das Produktionspotenzial. Positive Wirkungen der Zuwanderung auf die Arbeitsproduktivität erhöhen die Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft. Produktivitätseffekte hängen im Wesentlichen von der Höhe des zusätzlichen Arbeitskräfteangebots, dessen Qualifikation und Alter, von der Wirkung auf Forschungs- und Innovationsaktivitäten sowie von dem unternehmerischen Potenzial und der Anpassungsfähigkeit der Zuwanderer an den wirtschaftlichen Strukturwandel ab.

Die Wirkungen der bisherigen Zuwanderung auf das Wirtschaftswachstum sind differenziert zu betrachten. In den fünfziger und sechziger Jahren hat die Anwerbung ausländischer Arbeitnehmer bei kräftig expandierender Wirtschaft und hoher Arbeitskräftenachfrage in Westdeutschland erhebliche Wertschöpfungsbeiträge geleistet. Die Besetzung einfacher Arbeitsplätze ermöglichte zudem den deutschen Arbeitnehmern beruflichen Aufstieg, steigende Arbeitsproduktivität und höhere Einkommen. Nach der Anwerbephase hat sich die Zusammensetzung der ausländischen Bevölkerung verändert und der Anteil der Erwerbspersonen jenem der Deutschen angenähert. Der Strukturwandel hat zum Verlust industrieller Arbeitsplätze mit geringen Qualifikationsanforderungen geführt. Die absolute Zahl der Erwerbstätigen ist in der Folge im Wesentlichen konstant geblieben, ihre Arbeitsplätze haben sich auf einfache Tätigkeiten konzentriert. Die niedrige Qualifikation der Zuwanderer und ihre geringere Anpassungsfähigkeit im Strukturwandel haben dazu geführt, dass die Arbeitslosigkeit stark zugenommen hat. In den letzten beiden Dekaden hat die Selbständigkeit ausländischer Personen Beschäftigungs- und Wachstumsbeiträge erzielt (vgl. Kap. IV.4). Insgesamt deutet die Entwicklung auf einen positiven, allerdings im Zeitablauf nachlassenden Beitrag der Zuwanderer zum Wirtschaftswachstum hin.

Zur Zuwanderung überwiegend hoch qualifizierter Arbeitskräfte liegen keine Erfahrungen vor. Es ist davon auszugehen, dass sie die Innovationsfähigkeit der Wirtschaft verbessert und die Wettbewerbsfähigkeit steigert. Hierdurch werden erhebliche zusätzliche Wohlfahrts- und Beschäftigungseffekte ausgelöst.

Wirkungen der Zuwanderung auf das künftige Wirtschaftswachstum

Von der langfristig rückläufigen Bevölkerungsentwicklung geht ein dämpfender Einfluss auf die Wirtschaftstätigkeit aus. Die Zuwanderung kann jedoch den Wachstumsrückgang verlangsamen. Unter Berücksichtigung der wirtschaft-

lichen Aufnahmekapazität dürfte die Wachstumsrate des Bruttoinlandsprodukts um so niedriger liegen, je geringer die Zuwanderungsgewinne sind.

Die zukünftige Bevölkerungsentwicklung wirkt über einen Rückgang der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage tendenziell wachstumshemmend (vgl. Kap. II.2.2). Die gravierende Arbeitskräfteabnahme beeinträchtigt bei Fortschreibung des Produktivitätsfortschritts zukünftige Produktionsmöglichkeiten. Ein steigender intergenerativer Umverteilungsdruck über die umlagefinanzierten Sozialversicherungen dürfte ebenfalls die Wachstumskräfte schwächen.

Langfristige ökonomische Vorhersagen sind mit erheblichen Unsicherheiten verbunden (vgl. Kap. II.3). Gleichwohl liefern sie unter Beachtung der gewählten Annahmen Orientierungspunkte für politische Entscheidungen wie dies z.B. in der langfristig angelegten Rentenversicherung notwendig ist.

Einer Modellrechnung über den Wachstumsbeitrag der Zuwanderung liegen u.a. folgende Annahmen zugrunde (Gutachten Prognos, S. 14ff.). Dazu gehört, dass alternative Zuwanderungsszenarien nicht dem Modellzusammenhang entstammen, sondern jeweils exogen gesetzt wurden. Rückwirkungen auf die gesamtwirtschaftliche Entwicklung wurden nicht berücksichtigt, sondern die makroökonomischen Auswirkungen unterschiedlich hoher Zuwanderungsströme. Es wurde angenommen, dass die Altersstruktur der zukünftigen Zuwanderer dem langjährigen Durchschnitt der letzten zwei Jahrzehnte entspricht. Aus modelltechnischen Gründen konnten keine Annahmen über die Qualifikationsstruktur der Zuwanderer getroffen werden. Es wird unter der Annahme gerechnet, dass die Qualifikationsstruktur der Erwerbspersonen durch die Zuwanderung nicht beeinflusst würde.

Die exogenen Größen des realwirtschaftlichen Umfelds u.a. der weltwirtschaftlichen Entwicklung wurden positiv eingeschätzt. Es wurde unterstellt, dass eine stabilitätsorientierte Geld- und Fiskalpolitik und produktivitätsorientierte Lohnpolitik ein günstiges Investitionsklima sicherstellen. Insgesamt sollen die Zuwanderungsszenarien weder auf eine besonders günstige noch eine besonders ungünstige zukünftige wirtschaftliche Entwicklung abstellen.

Unter Beachtung dieser Annahmen wurde der Effekt unterschiedlich hoher Zuwanderung (vgl. Kap. II.6.1) berechnet. Ohne Nettozuwanderung würde das jahresdurchschnittliche Wirtschaftswachstum nach 2020 sich deutlich abschwächen. Eine jährliche Nettozuwanderung von 300 000 Personen würde bereits mittelfristig zur Stabilisierung des Wirtschaftswachstums beitragen. Bei einer jährlichen Nettozuwanderung von anfänglich 100 000 Personen, deren gradueller Erhöhung auf 150 000 im Jahr 2020 und anschließend auf 300 000 Personen könnte in den letzten zehn Jahren der Modellrechnung hier sogar das stärkste Wachstum erzielt werden. Dies ist auf den im Vergleich zu den anderen Szenarien geringsten Rückgang bei der Anzahl der Erwerbstätigen zurückzuführen.

Das bei größeren Zuwanderungsgewinnen stärkere Wirtschaftswachstum führt annahmegemäß zu einem höheren durchschnittlichen Wohlstandsniveau. Aufgrund der günstigeren Altersstruktur wird nach diesen Berechnungen der Anteil der Erwerbstätigen an der Bevölkerung bei stärkerer Zuwanderung höher liegen. Auch dies könnte das Bruttoinlandsprodukt pro Kopf steigern.

Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt

Für Wachstumseffekte der Zuwanderung sind die Arbeitsmarktwirkungen entscheidend. Diese hängen von Qualifikationsstruktur der Zuwanderer und der Situation des Arbeitsmarktes ab. Zuwanderung kann den Effekt der demografischen Entwicklung abschwächen, aber nicht verhindern. Eine angepasste Zuwanderung kann zur zeitlichen Stabilisierung der Arbeitskräfteangebots beitragen.

In einer Modellrechnung werden folgende Annahmen für die zukünftige Entwicklung des einheimischen Erwerbspersonenpotenzials zugrunde gelegt (Gutachten Prognos, S. 26ff.). Die Geburten pro Frau in Westdeutschland bleiben zukünftig konstant, in den neuen Bundesländern erreichen sie 2015 das Westniveau von 1,4. Bei der Erwerbsbeteiligung ist mit einer deutlichen Ausweitung der Frauen in Westdeutschland zu rechnen. Die Erwerbsquoten älterer Arbeitnehmer erhöhen sich wegen des veränderten Rentenrechts auf 60 Prozent in der Altersgruppe 60–64 Jahre; die Anpassung der Erwerbsbeteiligung wäre bereits im Jahr 2015 abgeschlossen.

Zuwanderung erhöht das Arbeitskräftepotenzial. Der Rückgang der Erwerbspersonen wird in dieser Berechnung trotz steigender Erwerbsbeteiligung erst bei einer jährlichen Zuwanderung von 300 000 Personen bis 2020 kompensiert. Zwischen 2020 und 2050 fiele der Rückgang der Erwerbspersonen umso stärker aus, je niedriger die jährliche Nettozuwanderung ist. Bei geringer Zuwanderung verschlechtert sich das Verhältnis von Erwerbspersonen zur Bevölkerung. Aber auch bei einer jährlichen Nettozuwanderung von 300 000 Menschen könnten nach diesen Berechnungen, die u.a. auf der heutigen Regelaltersgrenze basieren, dem Arbeitsmarkt im Jahr 2050 gut zwei Millionen Erwerbstätige weniger zur Verfügung stehen als heute.

Die Modellberechnung der Prognos AG ist mit vielen Unwägbarkeiten verbunden, die besonders in der langen Frist zu Buche schlagen. Die Kommission verwendet die hierin zum Ausdruck kommenden Trends als Grundlage ihrer Empfehlungen; sie ist sich aber bewusst, dass einzelne Werte unsicher sind.

Weitere negative gesamtwirtschaftliche Folgen des demografischen Wandels, die durch Zuwanderung gemildert werden können, sind die Lohnentwicklung und dadurch ausgelöste Preissteigerungen. Das höhere Arbeitskräfteangebot lindert mangelbedingte Lohnsteigerungen. Das zuwanderungsbedingte Wachstum der Bevölkerung und damit des Sozialprodukts steigert die real verfügbaren Einkommen der Gesamtheit der privaten Haushalte: In den Szenarien mit hoher Zuwanderung haben die privaten Haushalte im Durchschnitt ein höheres Einkommen zur Verfügung.

Verdrängung von Arbeitskräften und Zusatzbeschäftigungseffekte

Die größte Wohlstandswirkung geht von einer Zuwanderung aus, die eine Verdrängung einheimischer Arbeitskräfte vermeidet, Arbeitskräftelücken schließt, die inländische Qualifikationsstruktur anreichert und so zusätzliche Beschäftigungseffekte erzielt.

Migration erhöht das einheimische Arbeitskräftepotenzial quantitativ. Bei einem ausgeglichenen Arbeitsmarkt kann ein starker Potentialanstieg erst zeitverzögert über die gestiegene Arbeitskräftenachfrage in Beschäftigung münden. Zuwanderung kann aber Interessenkonflikte zwischen Unternehmen und einheimischen Arbeitnehmern auslösen. Erstere profitieren von der

Arbeitsmigration, letztere müssen unter bestimmten Bedingungen einen erhöhten Wettbewerb hinnehmen. Die Wirkungen der Zuwanderung hängen von ihrem Umfang und ihrer Zusammensetzung ab. Qualifizierte Zuwanderung kann die Nachfrage nach gering qualifizierter Arbeit erhöhen und zur Senkung der Arbeitslosigkeit beitragen. Zuwanderer bringen häufig Fähigkeiten und Erfahrungen mit, die nicht direkt mit denen der Einheimischen konkurrieren. Zuwanderung kann dann zur vermehrten Nachfrage sowohl nach gering als auch nach gut qualifizierten Arbeitskräften führen. In einer derartigen Situation profitieren alle Arbeitnehmer von der Zuwanderung, weil sie höhere Einkommenszuwächse erzielen können, und weil die Arbeitslosigkeit reduziert wird.

Zuwanderung kann Engpässe am Arbeitsmarkt beseitigen, ohne dass es zu steigenden Löhnen kommt (Gutachten IZA, S. 48). Dies ist dann der Fall, wenn Löhne nach oben starr sind, unzureichende Mobilität einheimischer Arbeitskräfte herrscht oder zyklische Produktionsschwankungen auftreten. Bei einem unvorhergesehenem technischen Fortschritt wie gegenwärtig in der Informations- und Kommunikationstechnologie schließen Zuwanderer Arbeitskräftelücken und tragen dazu bei, dass einheimischen Arbeitskräften zusätzliche komplementäre Beschäftigungen ermöglicht werden. In den Unternehmen, die bisher von der Greencard-Regelung der Bundesregierung Gebrauch gemacht haben, sind nach den Aussagen einer Studie, die auf einer Reihe von Betriebsbefragungen beruht, durch die Beseitigung des Fachkräftemangels im Durchschnitt zwei bis drei weitere Arbeitsplätze für inländische Arbeitnehmer geschaffen worden (Wimmex AG 2001). In den ersten vier Monaten dieses Jahres stieg die Zahl der Wiederbesetzung offener Stellen, die den Arbeitsämtern im Bereich der Datenverarbeitung gemeldet waren, gegenüber dem Vorjahreszeitraum um 20 Prozent. Hierzu hat auch die Vermittlung aus Qualifizierungsmaßnahmen der Bundesanstalt für Arbeit beigetragen. Angestiegen ist in der Berufsgruppe der EDV-Fachleute auch die Zahl der Personen, die ihre Arbeitslosigkeit beenden konnten.

In der Praxis treten beide Wirkungen von Zuwanderung gleichzeitig auf: Einerseits ersetzen Zuwanderer einheimische Arbeitskräfte mit geringen Qualifikationen. Andererseits schaffen qualifizierte Zuwanderer zusätzliche Beschäftigungsmöglichkeiten für Einheimische. Daraus ergibt sich die Frage, wie Zuwanderung so gestaltet werden kann, dass bei den einheimischen niedrig qualifizierten Arbeitskräften nicht zusätzliche Arbeitslosigkeit oder Druck auf die Löhne entstehen. So kommt in der gegenwärtigen Situation des Arbeitsmarktes eine gezielte Anwerbung niedrig qualifizierter Arbeitskräfte außerhalb von Saisonbeschäftigung nicht in Betracht; sie würde zur Verdrängung einheimischer Arbeitskräfte führen. Zuwanderung von qualifizierten Arbeitskräften hingegen kann zur Erschließung komplementärer Beschäftigungschancen für Einheimische führen, besonders wenn die Zuwanderer über besondere Fähigkeiten verfügen.

Inländische Anpassungsmechanismen

Arbeitsmarktbezogene Zuwanderung darf nicht dazu führen, dass Anpassungsprozesse auf dem Arbeitsmarkt außer Kraft gesetzt werden. Die Zuwanderung von qualifizierten Arbeitskräften darf insbesondere nicht zu Lasten der einheimischen Ausbildungsanstrengungen gehen. Auch muss die Lohnflexibilität, die z.B. Anreize für den Qualifikationserwerb bietet, erhalten bleiben.

Die Lohneffekte von Zuwanderung hängen davon ab, wie hoch die Zuwanderung ist, in welchen Teilarbeitsmärkten sie stattfindet, und wie stark die Löhne reagieren. Bisweilen wird die Befürchtung geäußert, dass eine vermehrte Zuwanderung von Arbeitskräften aus Herkunftsländern mit geringerem Einkommensniveau zu Lohndumping in den Zielländern führt. In der Tat ist dies z.B. in der Bauwirtschaft zu beobachten. Die Kontrolle der Einhaltung der gesetzlichen Bestimmungen zu vergleichbaren Arbeitsbedingungen für Zuwanderer und Einheimische ist vorrangig Aufgabe des Staates. Eine zukünftig auf gut qualifizierte Arbeitskräfte ausgerichtete Zuwanderungssteuerung wird gleichwohl das Risiko eines solchen Unterlaufens begrenzen.

Ein Arbeitskräftemangel in bestimmten Bereichen sollte zunächst Reaktionen auf dem einheimischen Arbeitsmarkt auslösen, die Anreize zur Qualifizierung und Beschäftigungsaufnahme in den Mangelbereichen geben. Diese Anpassungsprozesse benötigen Zeit. Temporäre Zuwanderung, die den Mangel nur partiell ausgleicht, lässt weiterhin Raum für Marktprozesse und ermöglicht eine Schließung der Arbeitskräftelücken. Davon profitieren wiederum komplementär einsetzbare einheimische Arbeitskräfte.

Anerkennung von Berufsabschlüssen

Die beruflichen Qualifikationen von Zuwanderern müssen mit den Anforderungen in Deutschland verglichen werden. Dies erfordert eindeutige Standards, nach denen Berufsabschlüsse von Ausländern bewertet werden können. Nur so kann gewährleistet werden, dass die Zuwanderer ihren Qualifikationen entsprechend am deutschen Arbeitsmarkt eingesetzt werden können.

Die Anerkennung beruflicher Kenntnisse von Zuwanderern bringt unterschiedlich große Schwierigkeiten mit sich. Hochschulabschlüsse sind relativ einfach zu bewerten. Bei den Fachschulabschlüssen ist dies schwieriger. Im Bereich der Gesundheitsberufe sind Standards vorhanden, bei handwerklichen Berufen, die mit Meisterprüfung abschließen, hingegen nicht. Über den zur Berufsausübung als Meister erforderlichen großen Befähigungsnachweis dürften Zuwanderer nicht verfügen.

Hinsichtlich der Vergleichbarkeit von ausländischen Berufsabschlüssen mit denen der deutschen dualen Ausbildung, die es im Ausland in dieser Form nicht gibt, können große Probleme auftreten. Im deutschen dualen Ausbildungssystem sind für jeden Ausbildungsberuf inhaltliche Mindeststandards für die betriebliche Ausbildung definiert. Es gibt eine Ausbildungsordnung und Rahmenlehrpläne. Entsprechend dem Berufsprinzip sind in Deutschland die staatlich anerkannten Ausbildungsberufe an bestimmten Tätigkeits- und Aufgabenbereichen orientiert und so angelegt, dass sie unabhängig von Einzelbetrieben auf vielfältige Fachkräftetätigkeiten vorbereiten. Die Ausbildungsberufe werden formal nicht nach verschiedenen Schwierigkeitsniveaus unterschieden. Die Abschlussprüfung hat den Charakter einer Berufseignungsprüfung.

Die duale Ausbildung ist in dieser Form einzigartig auf der Welt. Dies wirft Probleme auf, Standards anderer Länder kompatibel zu machen. Bereits innerhalb Europas bestehen erhebliche Unterschiede in der Berufsausbildung.

Nicht alle Länder regeln Berufsbildungsabschlüsse auf nationaler Ebene, einige legen die Lerninhalte, andere nur Lernergebnisse fest. Unterschiede gibt es auch in der Niveaudifferenzierung. Einige Länder, z.B. die USA,

haben das in Deutschland weitgehend unbekannte Verfahren des „Learning by doing“ gewählt. Dort spielt informelles Lernen, d.h. individueller, nicht-organisierter Wissens- und Kompetenzerwerb im Arbeitsleben eine weitaus größere Rolle als in der betrieblichen Berufsausbildung in Deutschland.

Das bestehende europäische Schema der Ausbildungsstufen ist wegen einseitiger und unscharfer Klassifizierungskriterien als Bezugssystem migrationspolitischer Anerkennungen wenig geeignet. Die internationale Berufsklassifikation der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) kann ebenfalls kein ausreichender Ansatzpunkt sein. Die Entwicklung internationaler Zertifizierungsvorschriften ist kompliziert. Selbst in der EU ist sie noch nicht abgeschlossen.

Die Anerkennung der beruflichen Qualifikationen von Zuwandern ist eine wichtige Aufgabe. Bisher erfolgt sie durch eine Einzelfallprüfung bei den Kultusministerien, Berufskammern, Industrie- und Handelskammern sowie Handwerkskammern. Im Bereich der gesteuerten temporären Zuwanderung sind Standardisierungen von beruflichen Qualifikationen für wichtige Herkunftsländer notwendig.

6.3 Wirkung von Zuwanderung auf die sozialen Sicherungssysteme

Bevölkerungsrückgang und demografische Alterung stellen für die sozialen Sicherungssysteme eine große Herausforderung dar. Der mögliche Rückgang an Arbeitskräften vermindert die Zahl von Beitragszahlern. Im Umlageverfahren müssen weniger Personen die Leistungen für immer mehr Menschen aufbringen. Zuwanderer können bei erfolgreicher Arbeitsmarktintegration zur Stabilisierung der sozialen Sicherungssysteme beitragen. Mittelfristig wird die demografische Alterung jedoch auch die zugewanderte Bevölkerung erfassen.

Zuwanderer zahlen Steuern, Abgaben und Sozialversicherungsbeiträge und nehmen dafür Leistungen der Gebietskörperschaften und der Sozialversicherung in Anspruch. Über Be- und Entlastungswirkungen der Zuwanderung auf öffentliche Haushalte und Sozialversicherungen in der Vergangenheit lassen sich keine pauschalen Aussagen treffen. Dies liegt zum einen an fehlenden Primärstatistiken, zum anderen an methodischen Schwierigkeiten, indirekte Wirkungen der Zuwanderung zu messen.

Neuere empirische Untersuchungen ermitteln einen positiven Nettobeitrag der Zuwanderer zu den Staatsfinanzen in Deutschland (Loeffelholz/Köpp 1998, S. 83; Bonin et al. 2000). Eine jüngere Studie, die auf Basis des Sozioökonomischen Panels ausschließlich direkte Effekte einbezieht, kommt zum gegenteiligen Ergebnis (Sinn et al. 2001, S. 225f.). Eine nach dem Alter des Haushaltsvorstands differenzierte Auswertung der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe des Statistischen Bundesamtes zeigt, dass die Differenz zwischen gezahlten Steuern und Sozialbeiträgen und öffentlichen Transfers bei Ausländern (ohne Asylbewerber) ebenso wie bei Deutschen in den Altersgruppen bis 55 Jahre positiv ist (Gutachten Prognos, S. 10). Die Ausländer werden erst in höheren Altersklassen als Deutsche zu Nettoempfängern, da sie im Alter zwischen 50 und 64 Jahren eine höhere Erwerbsbeteiligung aufweisen als Deutsche. Empirische Untersuchungen für andere Industrieländer (USA, Australien, Kanada, Schweden) zeigen unterschiedliche Wirkungen (Mester 2000). In Abhängigkeit von dem Unter-

suchungszeitraum und der Methodik werden in der Summe positive wie negative Finanzierungssalden der Zuwanderung ermittelt. Die Mehrzahl der Studien legt jedoch den Schluss nahe, dass Zuwanderer Nettozahler der öffentlichen Haushalte sind.

Bei der Abschätzung von Zuwanderungswirkungen in Deutschland sind zeitliche Differenzierungen sowie unterschiedliche Effekte in den einzelnen Zweigen der Sozialversicherung und Ebenen der Gebietskörperschaften zu berücksichtigen. Nach Sinn et al. weisen Zuwanderer bei längerer Aufenthaltsdauer (hier 25 Jahre) eine positive fiskalische Bilanz auf (Sinn et al. 2001, S. 226). Trotz fehlender getrennter Erfassung von Ausländern in den Sozialversicherungen dürfte in der gesetzlichen Rentenversicherung derzeit ein Einnahmeüberschuss erzielt werden, der sich bei zunehmendem Rentenbezug ausländischer Beitragszahler verringern könnte. In der Arbeitslosenversicherung dürfte wegen der hohen Arbeitslosigkeit der Migranten ein Nettotransfer an die Zuwanderer geleistet werden. Während der Bund durch die Differenz von Steuerzahlungen und den in Anspruch genommen Leistungen eher profitieren dürfte, werden die Länder und vor allem Gemeinden durch Zuwanderer anfänglich eher belastet. So hat sich der Anteil der Ausländer an der laufenden Hilfe zum Lebensunterhalt von acht Prozent im Jahre 1980 auf 25 Prozent Ende 1998 erhöht. Ausländer haben mit 9,1 Prozent eine drei Mal so hohe Sozialhilfequote wie Deutsche mit drei Prozent (Lebenslagen in Deutschland. Der erste Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung 2001, S. 210f.). Auch unter Berücksichtigung dieses Faktums ist insgesamt davon auszugehen, dass die Mehreinnahmen an Steuern und Sozialbeiträgen durch die bisherige Zuwanderung die Mehrausgaben an zu leistenden Transfers deutlich übersteigen.

Zukünftig wird ein Rückgang der Erwerbstätigen bei gleichzeitigem Anstieg älterer Menschen das Verhältnis von Beitragszahlern und Leistungsempfängern in der gesetzlichen Rentenversicherung verschlechtern. Betroffen sind auch die gesetzliche Krankenversicherung und die gesetzliche Pflegeversicherung, wo zusätzlich ein altersbedingter Anstieg der Ausgaben zu berücksichtigen ist. In der Arbeitslosenversicherung ist vom demografischen Rückgang der Erwerbspersonen eher eine Entlastung zu erwarten.

Die Ausgaben der Sozialversicherung werden im Umlageverfahren finanziert. Die anfallenden Ausgaben bestimmen die erforderliche Höhe der Einnahmen. Der überwiegende Anteil der Leistungen der Renten-, Kranken- und Pflegeversicherung entfällt auf Personen in höheren Altersgruppen, da sowohl die Gesundheitsausgaben als auch das Pflegefallrisiko mit steigendem Alter deutlich zunehmen.

Bei der Abschätzung zukünftiger Entwicklungen von Beitragssätzen in den sozialen Sicherungssystemen ist das jüngst verabschiedete Gesetz zur Reform der gesetzlichen Rentenversicherung zu berücksichtigen. Auch über den Aufbau einer kapitalgedeckten Zusatzrente (Altersvermögensergänzungsgesetz) wurde Einigung erzielt. Es ist Ziel dieser Reform, den Beitragssatz zur gesetzlichen Rentenversicherung bis 2030 nicht über 22 Prozent steigen zu lassen.

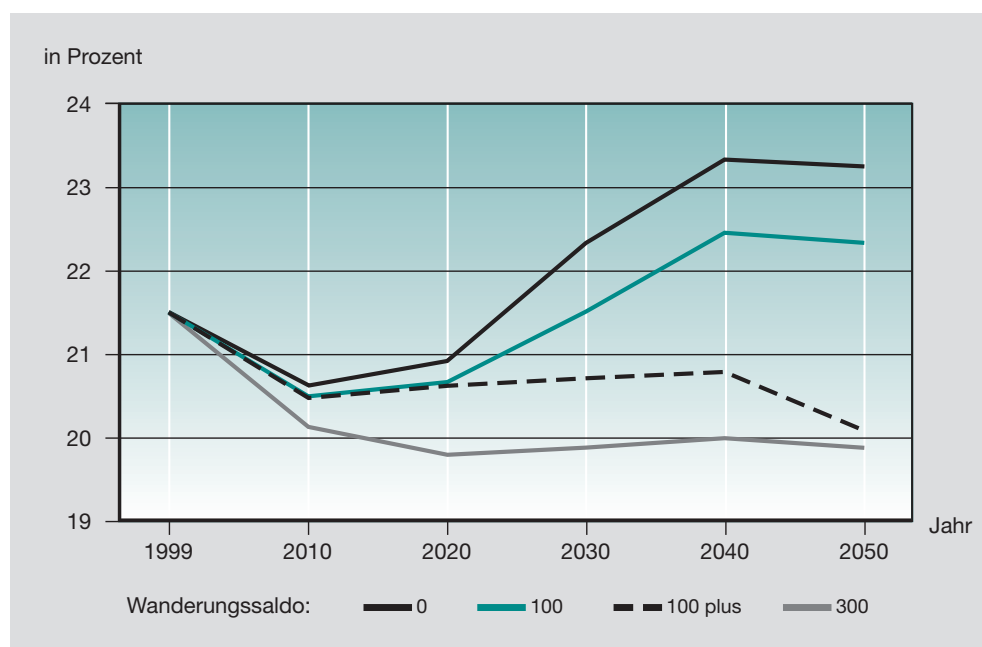
Modellrechnungen über die zuwanderungsbedingte Veränderung von Beitragssätzen basieren auf dem alten Rentenrecht. Das neue Recht beeinflusst die zukünftige Beitragssatzhöhe. Die Aussagen der Berechnung über die relative Wirkung einer unterschiedlich hohen Zuwanderung auf die Beitrags-

höhe bleiben nach wie vor gültig. Die zukünftige Entwicklung in den Sozialversicherungen steht allerdings unter dem gleichen Prognosevorbehalt wie die Berechnung der Wachstums- und Arbeitsmarkteffekte der Zuwanderung insgesamt (vgl. Kap. II.6.2).

Der vorübergehende Rückgang der Sozialausgabenquote bis 2010 ist auf die Entwicklung in der gesetzlichen Rentenversicherung zurückzuführen, da die Rentenanpassungen geringer als das Wachstum des Bruttoinlandsprodukts ausfallen. Wegen des wachsenden Anteils älterer Personen an der Gesamtbevölkerung kommt es danach bei allen plausiblen Zuwanderungsszenarien zu einem Anstieg der Sozialausgaben.

Der Vergleich der Zuwanderungsszenarien zeigt, dass nach 2010 bei Fortschreibung heutiger Erwerbsquoten nur durch höhere Zuwanderung ein längerfristiger Anstieg des Verhältnisses von Sozialversicherungsausgaben zum Bruttoinlandsprodukt verhindert werden kann (vgl. Abb. II.10). Bei einer jährlichen Nettozuwanderung von 300 000 Personen könnte der Anteil nach der Modellrechnung mit rund 20 Prozent im Zeitverlauf konstant bleiben. Auch bei einer gestaffelten Nettozuwanderung von 100 000 bis 300 000 Personen im Jahr wird eine nachhaltige Zunahme verhindert. Von zunächst leicht höherem Niveau nähert sich hier der Anteil der Sozialversicherungsausgaben am Inlandsprodukt gegen Ende des Berechnungszeitraums dem Wert von 20 Prozent an.

Abb. II.10: Ausgaben der Sozialversicherung in Prozent des Bruttoinlandsprodukts

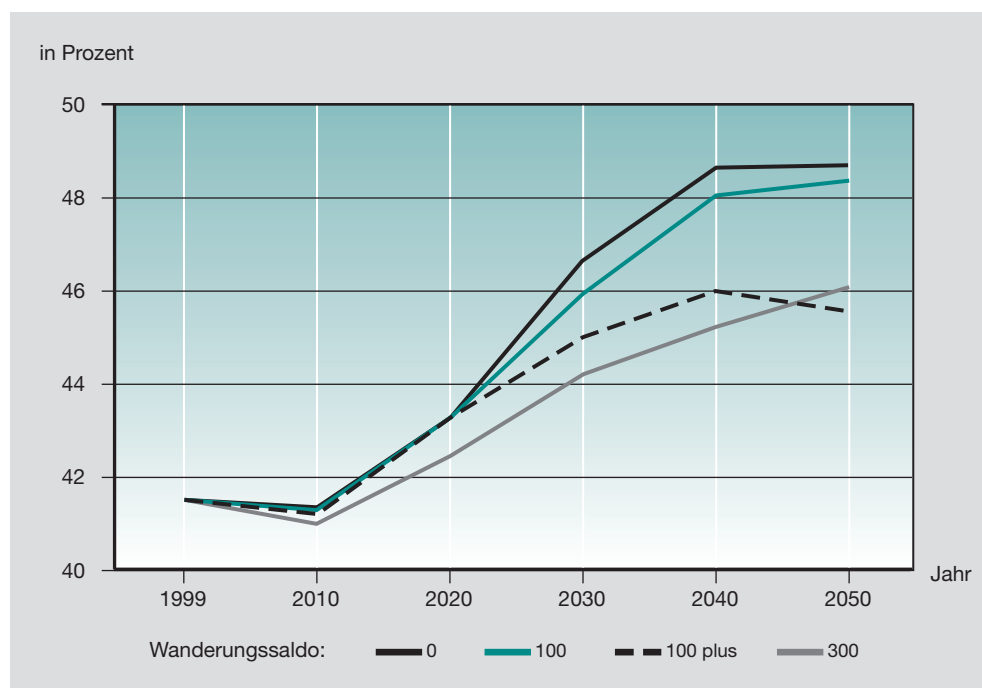


Quelle: Gutachten Prognos, S. 32

Finanziert werden die Ausgaben der Sozialversicherung in Deutschland sowohl aus den beitragspflichtigen Einkommen der abhängig Beschäftigten als auch aus allgemeinen Steuermitteln. In Abb. II.11 ist die Entwicklung des so genannten Gesamtsozialversicherungsbeitragssatzes, der Summe der Beitragssätze zur gesetzlichen Renten-, Kranken-, Pflege- und Arbeitslosenversicherung, abgebildet. Während dessen Verlauf bis 2010 in allen Szenarien relativ stabil ist, kommt es in den darauf folgenden 30 Jahren zu

deutlichen Steigerungen. In den letzten zehn Jahren der Modellrechnung sind die Veränderungen vergleichsweise gering. Entsprechend der zuvor aufgezeigten Ausgabenentwicklung fällt die Zunahme um so deutlicher aus, je geringer die Wanderungssalden in den Szenarien sind. Der Anstieg der Beitragssätze in den Szenarien ist im Wesentlichen eine Folge der alternden Bevölkerung.

Abb. II.11: Gesamtsozialversicherungsbeitragssatz (Summe der Beitragssätze zur gesetzlichen Renten-, Kranken-, Pflege- und Arbeitslosenversicherung)



Quelle: Gutachten Prognos, S. 34

Hauptursache für den Anstieg der Abgabenbelastung und die Unterschiede zwischen den Szenarien ist der Beitragssatz zur gesetzlichen Rentenversicherung. Dies ist sowohl darauf zurückzuführen, dass diese mit Abstand der quantitativ bedeutendste Zweig der Sozialversicherung ist, als auch darauf, dass bei ihr die Koppelung zwischen Beitragszahlung und Leistungshöhe für die Versicherten enger ist als in den anderen Sozialversicherungszweigen.

Die Unterschiede im Beitragssatz zur gesetzlichen Rentenversicherung, die sich altem Recht und Fortschreibung heutiger Erwerbsquoten für die verschiedenen Zuwanderungsszenarien ergeben, entsprechen im Wesentlichen dem Verlauf des Gesamtbeitragssatzes zu den Sozialversicherungen. Trotz eines deutlichen Anstiegs des Altersquotienten bis 2010 bleibt der Beitragssatz in allen Zuwanderungsszenarien unter dem Durchschnittswert des Jahres 1999. Dies liegt zum einen an einer gebremsten Rentendynamik und zum anderen an steigenden Bundesmitteln an die Rentenversicherung. Danach schlägt sich der Einfluss der alternden Bevölkerung in einem ansteigenden Beitragssatz nieder. Bis 2030 kommt es zu deutlichen Zunahmen des Beitragssatzes.

Bei einer jährlichen Nettozuwanderung von 300 000 Personen wäre nicht nur das Niveau, sondern auch die Dynamik des Beitragssatzanstiegs geringer. Zwar werden mit den Beitragszahlungen der Zuwanderer auch Renten-

sprüche erworben, diese werden jedoch erst mit einer deutlichen Zeitverzögerung eingelöst.

Bei einer über den Gesamtzeitraum gestaffelten Nettozuwanderung von anfänglich 100 000 bis später 300 000 Personen pro Jahr findet – verglichen mit dem Szenario ohne Zuwanderung – eine relative Ausweitung der Beschäftigung erst nach 2020 statt. Der Anstieg des Beitragssatzes zwischen 2020 und 2040, der in allen anderen Szenarien zu beobachten ist, wird dadurch deutlich abgeschwächt. Bildlich gesprochen wird die Entlastung, die bei jährlicher Nettozuwanderung von 300 000 Personen zwischen 1999 und 2020 auftritt, um 20 Jahre verschoben. Langfristig kann hier der Beitragssatz in 2050 sogar leicht unter dem Wert des Szenarios mit einer jährlichen Nettozuwanderung von 300 000 Personen liegen. Der Effekt auf den Beitragssatz könnte noch verstärkt werden, wenn eine gezielte Zuwanderung von Personen mit geringerem als in dieser Rechnung unterstelltem Durchschnittsalter vor dem Zeitraum von ca. 2020 bis 2040 einsetzt, in dem die gesetzliche Rentenversicherung am stärksten belastet sein wird.

Eine langfristige Zunahme des Beitragssatzes zur gesetzlichen Rentenversicherung wird durch die Zuwanderung nicht verhindert. Eine gezielte Zuwanderungspolitik unter Berücksichtigung des Alters und der Qualifikation kann den Anstieg der Rentenversicherungsbeiträge aber spürbar verlangsamen. Die Kompensationseffekte sind jedoch auch im Bereich der gesetzlichen Rentenversicherung begrenzt. Das Ausmaß ihrer Integration in den Arbeitsmarkt ist mit dafür verantwortlich, ob Zuwanderer einen Beitrag zur Bewältigung des demografischen Wandels leisten, oder ob sie zur Belastung der öffentlichen Haushalte und Sozialversicherungen beitragen.

6.4 Die Wohlfahrt anderer Staaten

Effekte der Abwanderung für das Herkunftsland

Die Auswirkungen der Abwanderung von qualifizierten Arbeitskräften hängen stark von den Rahmenbedingungen in den einzelnen Ländern ab. Eine besondere Rolle spielt die Frage, inwieweit im jeweiligen Land überschüssige Fachkräfte vorhanden sind. In einigen Herkunftsländern trägt die Abwanderung qualifizierter Arbeitskräfte zur Entspannung des Arbeitsmarktes bei: Akademiker, die in ihrem Land keine adäquate Beschäftigungsmöglichkeit finden, haben im Ausland gute Berufsaussichten.

Grundsätzlich gefährdet eine Abwanderung von qualifizierten Arbeitskräften die technische Kompetenz eines Landes, und sie kann potenzielle Entwicklungschancen reduzieren. Die Abwanderung kann Auswirkungen auf das im Land vorhandene Know How, die Produktivität und nicht zuletzt die gesamtgesellschaftliche Entwicklung haben. Negative Rückwirkungen auf den Arbeitsmarkt des Herkunftslandes sind nicht ausgeschlossen. Es besteht die Gefahr eines sich selbst verstärkenden Prozesses wirtschaftlichen Niedergangs und der Nichterfüllung staatlicher Aufgaben, was weitere Abwanderung nach sich ziehen kann.

Die größte Chance von Arbeitsmigration liegt darin, dass Migranten zurückkehren und das im Ausland erworbene Wissen und ihre internationalen Kontakte nutzbringend einsetzen. Die Internationale Organisation für Migration (IOM) gibt an, dass Mexiko von der Rückkehr eines Experten, der in den USA ein Jahr Berufserfahrung gesammelt hat, acht Mal so stark pro-

fitiert als wenn die Person dieses Jahr in Mexiko gearbeitet hätte (IOM 2000, S. 33). Auch Indien, dessen Absolventen der fünf führenden Technischen Universitäten zu 60 Prozent ins Ausland – überwiegend in die USA – abwandern, profitiert von deren späterer Rückkehr: Die Zahl der indischen Software-Firmen hat sich von 1998 bis 2000 auf etwa 1 000 verdoppelt. 250 000 bis 280 000 Software-Ingenieure sind dort mittlerweile beschäftigt.

Der Nutzen von Rückkehrern für die Herkunftsländer erhöht sich signifikant, wenn sie während ihres Aufenthaltes in einem Hochtechnologieland eine Ausbildung erhalten haben, die sie in ihrem Heimatland nutzen können.

Die Rückkehr von Arbeitsmigranten kann auch Vorteile für das Aufnahme-land mit sich bringen, beispielsweise im Bereich bilateraler Geschäftsbeziehungen. Allerdings kehrt ein großer Teil aller Ausgewanderten, besonders aus den ärmsten Regionen der Welt, nicht in die Heimat zurück.

Einen weiteren positiven Effekt der Migration Hochqualifizierter stellen die beträchtlichen Rücküberweisungen dar: 1989 erhielten alle Entwicklungsländer zusammen einen Nettotransfer von fast 31 Milliarden US-Dollar aus Gastarbeiterüberweisungen. Dies entsprach fast zwei Dritteln der Nettozuflüsse aus öffentlicher Entwicklungszusammenarbeit. Insgesamt schätzt die IOM den Verlust an Arbeitskraft im Verhältnis zu den finanziellen Rückflüssen der Auswanderer – zumindest für Asien – relativ niedrig ein (IOM 2000, S. 122). Allerdings werden die finanziellen Rücküberweisungen ausgewandelter Verwandter überwiegend konsumtiv verwendet und tragen somit nur in geringem Umfang zur nachhaltigen Entwicklung der dortigen Wirtschaft bei.

Die Abwerbung von Spezialisten stellt aus der Perspektive der Entwicklungsländer eine lukrative Auswanderungsmöglichkeit für die Bevölkerung dar. Hieraus entstehen Anreize, das Niveau der Ausbildung und das Bildungsniveau der eigenen Bevölkerung zu verbessern. Allerdings droht in einigen Herkunftsländern eine Fehlspezialisierung auf die Arbeitsmarkterfordernisse der Industrieländer.

Arbeitsmigration partnerschaftlich gestalten

Die Tatsache, dass das Zielland von der Zuwanderung Hochqualifizierter profitiert, impliziert nicht zwangsläufig, dass das Herkunftsland verliert. Ähnlich wie beim Handel mit Gütern oder bei internationalen Kapitalströmen können auch beide Seiten gewinnen.

Vor allem die Rückkehr gut ausgebildeter Arbeitsmigranten ist für die Herkunftsländer von großem Nutzen. Es reicht allerdings nicht aus, dass Deutschland formelle Anreize schafft, ausländische Fachkräfte zur Rückkehr in ihre Heimat zu bewegen. Zwar ist die ideelle Verbundenheit vieler Zuwanderer mit ihrem Herkunftsland groß; es bedarf jedoch bestimmter Rahmenbedingungen in den Herkunftsländern, in denen sich den qualifizierten Kräften langfristig adäquate Beschäftigungsmöglichkeiten bieten. Diesbezüglich ist ein politischer Dialog zwischen Herkunfts- und Zielländern notwendig, der rechtliche, politische und wirtschaftliche Verbesserungen in den Herkunftsländern zum Ziel hat. In der Verantwortung der Industrieländer liegt es, die Exportmöglichkeiten der Herkunftsländer durch eine Liberalisierung der Marktzugangsbedingungen zu verbessern. Weiterhin müssen Direktinvestitionen, Joint Ventures und Kooperationen zur wirtschaftlichen Stärkung intensiviert werden. Zudem sind intensivere Dienstleistungsbeziehungen

zwischen Herkunfts- und Zielländern notwendig, die einen wechselseitigen Personalaustausch begünstigen. Hiervon werden alle Beteiligten profitieren. Als direkte Kompensation der Abwanderung von Fachkräften kommen beispielsweise zielgerichtete Hilfen des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung im staatlichen Bildungsbereich des Herkunftslandes sowie Stipendien für eine Ausbildung im Herkunftsland oder in Deutschland in Betracht.

Die Kommission empfiehlt, internationale Arbeitsmigration so zu gestalten, dass nach Möglichkeit alle Seiten gewinnen. Entscheidendes Element ist hierbei, internationale Mobilität von Arbeitskräften in beide Richtungen zu ermöglichen und zu fördern sowie Anreize für eine Rückkehr ins Herkunftsland zu schaffen. Auch sollte ein Teil der Arbeitsmigranten eine Ausbildung in Deutschland erhalten.

6.5 Leitlinien für die Zuwanderungspolitik

Der demografische Wandel stellt fundamentale Herausforderungen an Gesellschaft, Wirtschaft, Arbeitsmarkt und soziale Sicherungssysteme. Alterung und Rückgang der Bevölkerung lassen sich durch Zuwanderung in wirtschaftlich und sozial verträglichem Ausmaß nicht abwenden. Mittelfristig ansteigende Zuwanderung kann jedoch einen Beitrag zur Abmilderung der demografischen Entwicklung leisten.

Zuwanderung hat einen bedeutenden Einfluss auf die langfristige Wirtschaftsentwicklung und verbessert die wirtschaftlichen Wachstumschancen. Sie sollte nicht als Instrument eingesetzt werden, notwendigen Reformen der sozialen Sicherungssysteme, am Arbeitsmarkt, im Bildungssystem und bei der Förderung von Familien auszuweichen.

Die Kommission empfiehlt, sich an folgenden Leitlinien für die arbeitsmarktorientierte Zuwanderung zu orientieren:

- **Die demografische Alterung und der Rückgang der Bevölkerung sollten sowohl mittels einer aktiveren Familienpolitik als auch durch Zuwanderung gemildert werden. Gesteuerte Zuwanderung von qualifizierten Arbeitskräften sollte das Arbeitskräfteangebot und die Erwerbstätigkeit erhöhen und damit einen Beitrag zur Stabilisierung der sozialen Sicherungssysteme leisten.**
- **Der künftige Arbeitskräftebedarf kann nicht präzise vorhergesagt werden. Es muss daher ein flexibles Zuwanderungssystem entwickelt werden, das den jeweiligen zahlenmäßigen und qualifikationsbezogenen Entwicklungen auf der Angebots- und Nachfrageseite des Arbeitsmarktes Rechnung tragen kann.**
- **Zuwanderung sollte so gestaltet werden, dass sie nicht in Konflikt mit dem Abbau der Arbeitslosigkeit tritt. Kurzfristig ist arbeitsmarktbezogene Zuwanderung in geringerem Umfang erforderlich. Mittel- und langfristig wird der Bedarf ansteigen. Arbeitsmarktbezogene Zuwanderung zielt primär auf qualifizierte Arbeitskräfte, die zusätzliche**

Beschäftigungschancen für einheimische Arbeitskräfte erschließen. Gegenwärtig kommt eine gezielte Anwerbung niedrig qualifizierter Arbeitskräfte außerhalb von Saisonbeschäftigung nicht in Betracht.

- **Zuwanderung darf nicht die Anreize schwächen, mittels Aus- und Weiterbildungsentscheidungen, Änderungen der Lohn- und Arbeitsbedingungen und anderen Maßnahmen die Arbeitskräftelücken aus dem Potenzial der einheimischen Arbeitskräfte zu schließen. Dies ist sowohl bei der qualifikatorischen Zusammensetzung von Zuwanderung wie auch bei ihrer Zahl zu berücksichtigen.**
- **Zuwanderung sollte die Leistungsfähigkeit der Wirtschaft steigern. Kein Wirtschaftsunternehmen sollte gezwungen sein, aus Mangel an Arbeitskräften ins Ausland auszuweichen, Investitionen nicht zu tätigen oder Wachstumspotenziale brach liegen zu lassen. Besonders wichtig ist es, hoch qualifizierte Zuwanderer zu gewinnen, deren innovative und technologische Kenntnisse einen entscheidenden Beitrag zur wirtschaftlichen Zukunftssicherung leisten.**
- **Die Interessen der Herkunftsländer dürfen nicht unbeachtet bleiben. Gesteuerte internationale Wanderungen von Arbeitskräften sollten so gestaltet werden, dass alle Beteiligten Nutzen davon haben.**
- **Zuwanderer, die Deutschland aus wirtschaftlichen und demografischen Gründen ins Land holt, müssen so ausgewählt werden, dass ihre Integration in die Gesellschaft und den Arbeitsmarkt erfolgreich verläuft.**

7 Erfahrungen sammeln: Ein Modell der arbeitsmarktorientierten Zuwanderung

Zuwanderung berührt alle Lebensbereiche. Die Aus- und Nebenwirkungen von Zuwanderung sind komplexer Natur und nicht bis in alle Einzelheiten vorhersehbar. Entwicklungen im In- und Ausland spielen eine Rolle. Trotz einer Zahl von 32 Millionen Zuwanderern, die brutto zwischen 1954 und 1999 ins Land kamen, verfügt Deutschland über wenig Erfahrung mit gesteuerter, arbeitsmarktorientierter Zuwanderung im Rahmen eines Gesamtkonzeptes. Die Erfahrungen anderer Länder können helfen, sind aber nur bedingt übertragbar, da jeweils andere historische, gesellschaftliche, wirtschaftliche und geografische Rahmenbedingungen herrschen. Perfekte Zuwanderungskonzepte anderer Länder, die Deutschland unmittelbar übernehmen könnte, gibt es daher nicht. Selbst klassische Einwanderungsländer haben bei ihren Zuwanderungsregelungen einen permanenten Anpassungsbedarf. Die Anfänge einer neuen arbeitsmarktorientierten Zuwanderung nach Deutschland sollten daher kontrolliert, gezielt evaluiert und als Testphase gestaltet werden. Die gesteuerte systematische arbeitsmarktorientierte Zuwanderung ist ein Projekt, das nicht nur für Deutschland, sondern für alle europäischen

Staaten von Interesse sein dürfte. Es ist zu erwarten, dass das Konzept regelmäßig angepasst werden muss. Das Zuwanderungskonzept muss daher hinreichend flexibel sein, um auf neue Entwicklungen auch kurzfristig reagieren zu können.

Verschiedene Ziele erfordern unterschiedliche Instrumente

Bei der Konzeption von Zuwanderung gilt es eine Vielzahl von Zielen zu berücksichtigen, die zueinander in einem Spannungsverhältnis stehen können. Es kann daher nur versucht werden, in einem differenzierten Ausgleich möglichst viele positive Wirkungen zu erzielen und unerwünschte Auswirkungen weitgehend zu vermeiden. Hierbei müssen die Prioritäten politisch gesetzt und negative Nebenwirkungen offen benannt werden. Eine intensive Beobachtung von Integrationsprozessen und Arbeitsmarktwirkungen ist erforderlich, um frühzeitig Korrekturen vornehmen zu können.

Die Zuwanderungsregelung muss auf verschiedene Anforderungen reagieren. Dies erfordert unterschiedliche Instrumentarien; der Einheitlichkeit des Zuwanderungsmodells sind daher Grenzen gesetzt. Die Regelung muss jedoch klar und transparent sein, damit Menschen im Ausland, die sich für eine Zuwanderung nach Deutschland interessieren, eine hinreichend präzise Entscheidungsgrundlage erhalten.

7.1 Eckpunkte

Die Kommission hat ein neues Zuwanderungsmodell entwickelt, das zusätzliche Zuwanderungswege eröffnet. Die zusammenfassende Konzeption des alten und neuen Rechts muss den Paradigmenwechsel vom Anwerbestopp zur gesteuerten Zuwanderung von Arbeitskräften vollziehen. Generell soll Mobilität erleichtert werden. Das Modell sieht eine überschaubare Zahl neuer Zuwanderungswege vor:

- Zukünftig sollen junge, gut ausgebildete Menschen als Einwanderer nach Deutschland gewonnen werden. Es können sich auch Zuwanderer bewerben, die bereits auf befristeter Basis legal in Deutschland leben. Durch diese Verzahnung entsteht ein Gesamtkonzept, das Mobilität ermöglicht und die Wiederausreise von Zuwanderern mit befristetem Aufenthaltsrecht nicht generell erzwingt. Die Einwanderer werden von Anfang an zum festen Bestandteil der dauerhaften Wohnbevölkerung und sollen sofort einen Daueraufenthaltsstatus mit der Perspektive der Einbürgerung erhalten. Ausschlaggebend für ihre Auswahl ist ein Punktesystem, das ihre Integrationsfähigkeit in die Gesellschaft und den Arbeitsmarkt berücksichtigt. Allgemeine Fähigkeiten sind wichtiger als Spezialkenntnisse und kurzfristige Bedarfslagen am Arbeitsmarkt. Aus den über einer Mindestpunktzahl liegenden Bewerbungen sollen die Kandidaten mit den höchsten Punktzahlen ausgewählt werden.
- Zuwanderer, die auf befristeter Basis für bis zu fünf Jahre nach Deutschland kommen, sollen kurzfristige Engpässe am Arbeitsmarkt überbrücken. Durch enge Kontingentierung und zeitliche Befristung der Zuwanderung von Engpassarbeitskräften bleiben inländische Aus- und Weiterbildungsanstrengungen notwendig. Auch andere Reaktionen auf dem Arbeitsmarkt wie Lohnanpassungen, die zur Behebung des Mangels führen können, bleiben erhalten. Voraussetzung für die Zuwanderung als Engpassarbeitskraft ist ein Arbeitsplatzangebot, das auf einen tatsächlichen

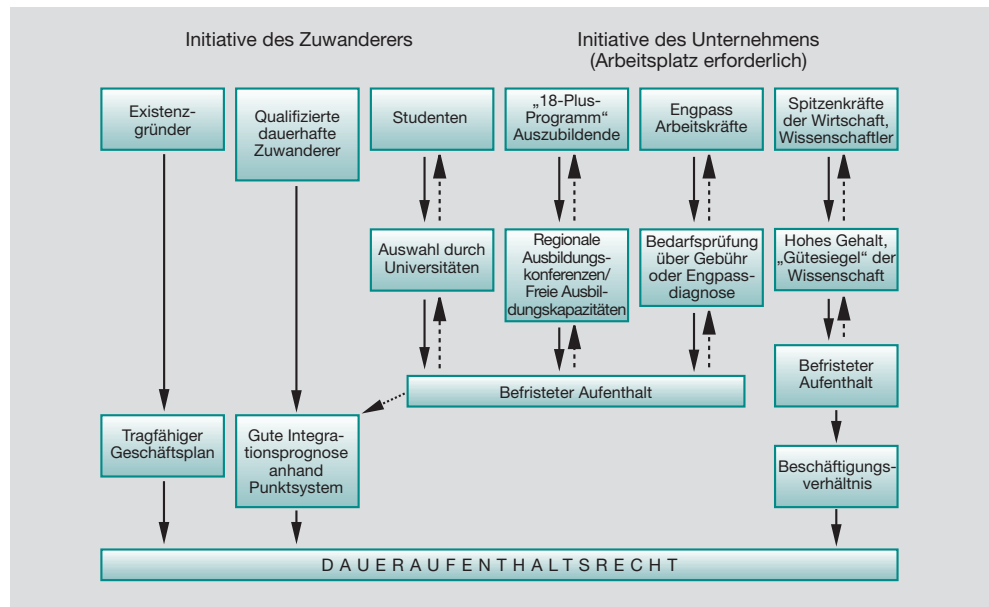
Arbeitskräftemangel im jeweiligen Beruf zurückzuführen ist. Zwei verschiedene Methoden zur Feststellung des Arbeitskräftemangels sollen parallel erprobt werden:

Im ersten Verfahren soll durch eine statistische Diagnose der Arbeitskräftemangel berufsbezogen ermittelt werden. Hierfür müssen die bisherigen Instrumente der Bundesanstalt für Arbeit erheblich weiterentwickelt werden. Die Arbeitsmarktdiagnose wird den Verantwortlichen in Wirtschaft und Politik darüber hinaus wichtige Informationen geben und sie in die Lage versetzen, Engpässe am Arbeitsmarkt zu beseitigen. In einem weiteren Verfahren soll der Arbeitskräftemangel über die Bereitschaft der Unternehmer, eine Abgabe zu entrichten, ermittelt werden. Diese Abgabe verfolgt ausschließlich den Zweck, den Arbeitskräftemangel nachzuweisen. Die Abgabe sorgt dafür, dass inländische Bewerber für den Arbeitsmarkt attraktiv bleiben und Anreize für eigene Ausbildungsanstrengungen der Unternehmen bestehen bleiben.

- Dem Spitzenpersonal der Wirtschaft sowie der Wissenschaft und Forschung sollen deutlich erleichterte Zugangsregelungen und optimale Aufenthaltsbedingungen geboten werden. Als Führungskraft oder Schlüsselpersonal gilt in der Regel, wer ein Jahresgehalt in Deutschland nachweisen kann, das mehr als doppelt so hoch ist wie die Beitragsbemessungsgrenze der gesetzlichen Krankenversicherung. Für die Zuwanderung von Wissenschaftlern soll künftig ein „Gütesiegel“ der Wissenschaft bindendes Kriterium sein. Zudem können Existenzgründer mit guten Geschäftsideen zuwandern.
- Nach Maßgabe freier Ausbildungskapazitäten sollen junge Ausländer für eine Ausbildung im dualen Ausbildungssystem angeworben werden („18-Plus-Programm“). Mehr Ausländer sollen für ein Studium in Deutschland gewonnen werden. Dies ist ein wichtiger Teil der Zuwanderungsstrategie. Das Ausbildungsangebot bringt Deutschland einen Vorteil gegenüber anderen Staaten im Wettbewerb um interessante Zuwanderer. Im Inland erworbene Qualifikationen sind zudem oft am inländischen Arbeitsmarkt besser verwendbar.

Eine Verfestigung des Aufenthaltsstatus über die Aufenthaltsdauer sollte es für befristete Zuwanderer nicht geben. Diese können sich vielmehr über das Punktesystem für einen Daueraufenthalt qualifizieren, wenn sie sich erfolgreich in den Arbeitsmarkt und in die Gesellschaft integriert haben. Spitzenkräften der Wirtschaft und Wissenschaftlern sollte bei Fortbestand des Arbeitsverhältnisses der Übergang zum Daueraufenthalt außerhalb des Punktesystems ermöglicht werden. Bürgerkriegsflüchtlinge haben ebenfalls Zugang zum Punktesystem; für abgelehnte Asylbewerber gilt dies nur, wenn sie freiwillig ausgereist sind und ihren Antrag vom Ausland aus stellen.

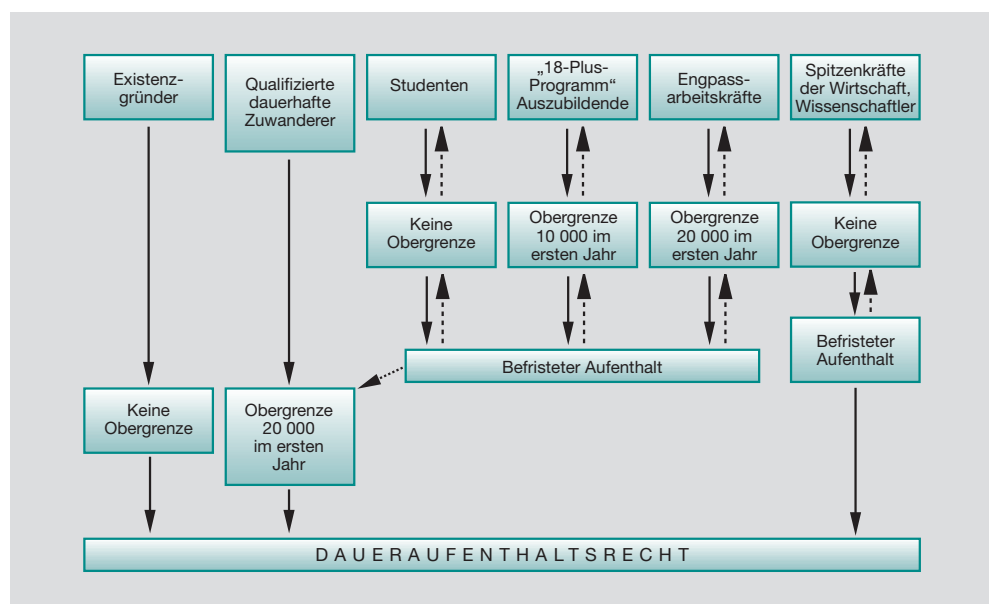
Abb. II.12: Auswahlkriterien



Schnelle Umsetzung in kleinen Dimensionen

Das von der Kommission entwickelte Modell sollte zügig umgesetzt werden, damit Deutschland sich international als modernes Zuwanderungsland positionieren und Erfahrungen sammeln kann. Ein neu zu schaffender „Zuwanderungsrat“ wird Vorschläge zur Zahl der jährlichen Zuwanderer unterbreiten. Im ersten Jahr sollte dieses Kontingent für dauerhafte Zuwanderer und Engpassarbeitskräfte bei jeweils 20 000 Bewerbern zuzüglich ihrer Familien liegen. Die Zuwanderung von Spitzenkräften der Wirtschaft, Wissenschaftlern, Selbständigen und Studenten unterliegt keiner zahlenmäßigen Beschränkung. Der „Wettbewerb um die besten Köpfe“ muss sofort intensiviert werden.

Abb. II.13: Quantitative Steuerung von Zuwanderung



7.2 Geregelte Wege der dauerhaften Zuwanderung eröffnen

Die Kommission empfiehlt, qualifizierte Zuwanderer künftig über ein Punktesystem auszuwählen, das die langfristige Integrationsfähigkeit in den Arbeitsmarkt und die Gesellschaft berücksichtigt. Die Obergrenze sollte im ersten Jahr bei 20 000 Bewerbern zuzüglich ihrer Familienangehörigen liegen. Das Verfahren muss anschließend anhand der Erfahrungen optimiert werden, bevor die Entwicklung des Arbeitsmarktes eine verstärkte Zuwanderung unabdingbar machen wird.

Wirkung dauerhafter Zuwanderung

Die demografische Entwicklung wird die Bevölkerungszahl und das Arbeitskräfteangebot dezimieren. Es ist daher nötig, geordnete Wege dauerhafter Zuwanderung zu öffnen. Nur ein verstetigtes System dauerhafter Zuwanderung leistet einen nachhaltigen Beitrag, Rückgang und Alterung der Bevölkerung wirtschaftlich und sozial verträglich abzufedern. Unter anderem erhöhen dauerhafte Zuwanderer die Inlandsnachfrage und erschließen neue Wachstumschancen.

Ab 2010 ist mit einer deutlich geringeren Zahl erstmals auf den Arbeitsmarkt kommender gut ausgebildeter Fachkräfte und Hochqualifizierter zu rechnen. Zuwanderer mit einer guten Ausbildung werden einen wichtigen Beitrag leisten, der wachsenden Nachfrage nach gut und hoch qualifizierten Arbeitskräften langfristig gerecht zu werden.

Ein verstetigtes System der branchenunspezifischen Auswahl von dauerhaften Zuwanderern hat den großen Vorteil, nicht direkt in den Arbeitsmarkt einzugreifen. Marktanpassungsmechanismen, insbesondere Ausbildungsentscheidungen, Qualifizierungsanstrengungen und Lohnanpassungen bleiben hier weitestgehend erhalten.

Der dauerhafte Aufenthalt qualifizierter Zuwanderer ist auch volkswirtschaftlich wünschenswert, weil die Marktchancen von Unternehmen zunehmend vom Wissensstand ihrer Mitarbeiter abhängen und damit auch der Anreiz zur Fortbildung der Mitarbeiter steigt. Dieses Wissen geht der einheimischen Wirtschaft verloren, wenn befristet anwesende Fachkräfte wieder abwandern müssen.

Bei dauerhaften Zuwanderern ist die Gefahr der Verdrängung älterer einheimischer Arbeitnehmer geringer, als wenn dem Arbeitsmarkt ständig „neue“ Arbeitskräfte vorübergehend zugeführt werden. Dies gilt analog auch für die Einhaltung der Lohn- und Arbeitsbedingungen. In klassischen Einwanderungsländern wurde Sozialdumping in wesentlich stärkerem Maße bei befristeten Arbeitsmigranten festgestellt.

Schließlich sprechen auch integrationspolitische Gründe für die Ermöglichung dauerhafter Zuwanderung.

Hingegen ist ein System dauerhafter Zuwanderung nicht geeignet, kurzfristige Engpässe am Arbeitsmarkt zu beseitigen, und es ist auch nicht interessant für die international wachsende Zahl von Menschen, die sich nur vorübergehend in einem anderen Land aufhalten möchten.

Größenordnung

Es ist sinnvoll, schon in den kommenden Jahren Erfahrungen mit gesteuerter dauerhafter Zuwanderung zu sammeln, bevor mittelfristig größere Zuwanderungszahlen benötigt werden. Dazu sollte jährlich nach demografischen, gesellschaftlichen und arbeitsmarktpolitischen Gesichtspunkten sowie unter Berücksichtigung langfristiger Trends ein Kontingent festgelegt werden. Der hiesige Arbeitsmarkt ist derzeit von hoher Arbeitslosigkeit, aber auch von guten Beschäftigungsaussichten für qualifizierte Arbeitskräfte geprägt. Es sollte mit Blick auf die einheimischen Arbeitslosen mit einem kleinen Kontingent begonnen werden. Um hinreichend aussagekräftige Resultate zu erhalten, sollten im ersten Jahr 20 000 Zuwanderer zuzüglich ihrer Familienangehörigen dauerhaft zugelassen werden. Um politische Glaubwürdigkeit für das aufwändige Auswahlverfahren zu erreichen und ein deutliches Signal auszusenden, dass diese Form der Zuwanderung in Deutschland künftig möglich sein soll, können die Kontingente nicht niedriger angesetzt werden. Bei späteren Festlegungen der Kontingente müssen die Erfahrungen mit den Folgen der dauerhaften Zuwanderung über dieses System für den Arbeitsmarkt und die Gesellschaft berücksichtigt werden.

Daueraufenthaltsrecht

Die über das Punktesystem ausgewählten Zuwanderer werden von Anfang an fester Bestandteil der dauerhaften Wohnbevölkerung. Sie sollen – unabhängig davon, ob sie Erstzuwanderer sind oder Statuswechsler – einen Daueraufenthaltsstatus erhalten. Das Daueraufenthaltsrecht sollte im Regelfall nur ein Übergangsstadium zur Einbürgerung sein, um die volle gesellschaftliche und rechtliche Integration baldmöglichst zu gewährleisten. Eine Ausweisung sollte deshalb in der Zeit bis zur Einbürgerung nur nach Maßgabe des § 48 AuslG – also aus schwerwiegenden Gründen der öffentlichen Sicherheit und Ordnung – in Betracht kommen.

Gegen das Konzept eines von vornherein unbefristet gewährleisteten Aufenthaltsrechts, das auch bei dauernder Sozialhilfeabhängigkeit nicht widerrufen werden kann, sind in der Kommission auch Bedenken erhoben worden. Sie stützen sich im Wesentlichen darauf, dass die undifferenzierte Privilegierung einer Kategorie von über ein Punktesystem eingewanderten Ausländern, denen trotz der Qualifikationskriterien – über deren Praktikabilität bisher keine Erkenntnisse vorliegen – eine Integration nicht gelingt, gegen Grundprinzipien des geltenden Ausländerrechts und im Übrigen auch gegen die Praxis von Einwanderungsstaaten über die Gewährung von Daueraufenthaltsrechten verstoße und eine Reihe kaum übersehbarer Rechtsfolgen im Hinblick auf die Verpflichtung zur Gleichbehandlung mit anderen Kategorien von Ausländern aufwerfe. Eine systematisch akzeptable Lösung wäre daher allenfalls die Gewährung eines befristeten Aufenthaltsrechts, das nach einem relativ kurzen Zeitraum in ein unbefristetes Aufenthalts- und Einwanderungsrecht umgewandelt werden könnte, wenn sich die Integrationserwartungen erfüllt haben und keine dauernde Abhängigkeit von Sozialhilfe eingetreten ist.

Dieser Argumentation ist die Kommissionsmehrheit nicht gefolgt, denn ein befristetes Aufenthaltsrecht, das aus einer ganzen Reihe von Gründen alsbald wieder beendet werden könnte, würde gerade bei qualifizierten Kräften den Anreiz zur Übersiedlung in die Bundesrepublik erheblich mindern und könnte sie veranlassen, statt dessen anderen Aufnahmeländern den Vorzug

zu geben. Es geht hier um Menschen, an deren Zuwanderung die Bundesrepublik ein hohes Eigeninteresse hat und um die wir werben müssen – nicht zuletzt mit dem Angebot eines von Anfang an dauerhaften Aufenthaltes. Auch klassische Einwanderungsländer tolerieren, dass es im Einzelfall bei der Eingliederung in den Arbeitsmarkt Schwierigkeiten geben kann. Dieses Risiko wird angesichts der hohen Qualifikationsanforderungen im Auswahlverfahren für dauerhafte Zuwanderer gering sein. Im übrigen muss der Bewerber in der Anfangszeit selbst für seinen Lebensunterhalt sorgen können. Das Daueraufenthaltsrecht erfordert, dass Mindeststandards bei der Bewerberauswahl erfüllt werden. Hinsichtlich der geltend gemachten rechtssystematischen Bedenken weist die Kommissionsmehrheit darauf hin, dass die Kommission eine Gesamtüberarbeitung des Systems der Aufenthaltstitel vorgeschlagen hat. In diese muss auch das vorgesehene Daueraufenthaltsrecht systemgerecht eingebettet werden.

7.3 Auswahl der dauerhaften Zuwanderer

Die Kommission empfiehlt, die dauerhaften Zuwanderer nach einem bundeseinheitlichen Punktesystem auszuwählen. Die Bewerber müssen eine bestimmte Mindestpunktzahl erreichen, die eine positive Integrationsprognose erlaubt. Aus den über dieser Mindestpunktzahl liegenden Bewerbungen sollen die Bewerber mit den höchsten Punktzahlen ausgewählt werden.

Orientierung an langfristigen Anforderungen

Die Auswahl der Zuwanderer orientiert sich nicht am akuten, berufsspezifisch angemeldeten Arbeitskräftebedarf, sondern an den langfristigen, allgemeinen Anforderungen von Gesellschaft und Wirtschaft sowie an der Aufnahmefähigkeit des Arbeitsmarktes. Kriterien, die Auskünfte über die Integrationsfähigkeit und -bereitschaft geben, sind bei der Auswahl der Zuwanderer ausschlaggebend. In Betracht kommen in erster Linie junge, gut qualifizierte Menschen mit Deutschkenntnissen, vorzugsweise mit Familien. Die Auswahl von Menschen mit niedriger formaler Qualifikation kommt nicht in Betracht, weil die Integrationschancen von Niedrigqualifizierten in den Arbeitsmarkt und in die Gesellschaft deutlich schlechter sind. Auch die klassischen Einwanderungsländer bemühen sich um Menschen mit hoher Qualifikation. Die Auswahlentscheidung muss weitgehend losgelöst vom aktuellen Arbeitskräftebedarf getroffen werden.

Bundeseinheitliches Punktesystem

Die Auswahl der Einwanderer soll nach einem bundeseinheitlichen Punktesystem erfolgen, um eine einheitliche Zulassungspraxis zu gewährleisten.

Grundsätzlich käme für die Auswahl der Einwanderer auch eine Ermessensvorschrift in Frage, die die entscheidungsleitenden Gesichtspunkte benennt und den Behörden die Gewichtung im Einzelfall überlässt. Bei der Entscheidung über die potenzielle Integrationsfähigkeit des Zuwanderers ist jedoch eine Vielzahl von Kriterien zu berücksichtigen. Daher brächte dies die Gefahr von Fehlgewichtungen und Zufallsentscheidungen mit sich.

Die Kanalisierung der Auswahlentscheidung durch ein Punktesystem macht die Entscheidung auch bei einer Vielzahl von Kriterien nachvollziehbar und

transparent, und es ist ein einheitlicher Bewertungsmaßstab gewährleistet. Die Auswahl nach festen Kriterien im Punktesystem stellt zudem sicher, dass sich die Entscheidung der Einflussnahme Dritter weitgehend entzieht und damit die Ausrichtung an Partikularinteressen vermieden wird, die nicht notwendigerweise im gesamtgesellschaftlichen Interesse liegen.

Ungeachtet des jeweils festgelegten Kontingents für die Zahl der dauerhaften Zuwanderer und losgelöst von der Zahl der Bewerber ist eine Mindestpunktzahl festzulegen, die ein Bewerber in jedem Fall erreichen muss, um für die dauerhafte Zuwanderung in Betracht zu kommen. Die Mindestpunktzahl muss anhand von praktischen Erfahrungen und wissenschaftlichen Erkenntnissen so festgelegt werden, dass mit ausreichender Sicherheit von einer erfolgreichen Integration in den Arbeitsmarkt und die Gesellschaft ausgegangen werden kann. Dies ist unabdingbar, um negative Auswirkungen auf die Gesellschaft und die sozialen Sicherungssysteme zu vermeiden. Bei Einwanderungsländern mit einem vergleichbaren Punktesystem liegt die Mindestpunktzahl bei etwa 65 bis 75 Prozent der maximal zu erreichenden Punktzahl. Aus dem Bestand der Personen, die die Mindestpunktzahl erreicht oder überschritten haben, wird innerhalb des Kontingents die Auswahl im Rahmen einer abschnittsweisen Bestenauswahl während des Jahres stattfinden. Bisher nicht berücksichtigte Bewerber, die aber die Mindestpunktzahl erreicht haben, bleiben für einen gewissen Zeitraum im Auswahlverfahren. Erreichen nicht genügend Bewerber die erforderliche Mindestpunktzahl, bleibt das Kontingent unausgeschöpft. Die Mindestpunktzahl wie auch die Gewichtung der Kriterien sollten von Zeit zu Zeit anhand der Erfahrung mit der tatsächlichen Integrationsfähigkeit der nach diesem Modell zugewanderten Menschen überprüft und angepasst werden.

Eine Quotierung der Einwanderer nach Ländern, wie sie die USA in einigen Kategorien vornehmen, soll nicht erfolgen. Es würde die Möglichkeit unnötig beschneiden, aus den weltweiten Bewerbungen die Geeignetsten auszuwählen.

Die Kommission empfiehlt, bei der Auswahl dauerhafter Zuwanderer neben der Eignung zur Integration allgemeinen, am Arbeitsmarkt gefragten Fähigkeiten der Zuwanderer höhere Bedeutung beizumessen als Spezialkenntnissen und aktuellen Bedarfslagen. Einfachheit und Transparenz der Auswahlkriterien sollte gegenüber einer Feindifferenzierung Vorrang eingeräumt werden.

Erfahrungen klassischer Einwanderungsländer zeigen, dass die positive Wirkung von Zuwanderung für die Wirtschaft und die sozialen Sicherungssysteme vom Profil der Zuwanderer und ihrer Verwendbarkeit für den Arbeitsmarkt abhängt, und dass dabei aus ökonomischen Gründen sowie im Sinne einer Akzeptanz für die Zuwanderung eine Verdrängung einheimischer Arbeitskräfte vermieden werden muss. Der Zielgenauigkeit von Auswahlverfahren kommt daher entscheidende Bedeutung zu.

Kriterien im Punktesystem

Im Punktesystem sollten Indikatoren ausschlaggebend sein, die auf eine hohe Integrationsfähigkeit hinweisen: Dies sind im Wesentlichen das Alter, die Qualifikation und die Sprache. Auch klassische Einwanderungsländer gruppieren ihr Auswahlverfahren für dauerhafte Zuwanderer mit unterschied-

licher Gewichtung um diese Kriterien. Die Gewichtung wird auch in diesen Ländern häufig den gemachten Erfahrungen angepasst. Eine optimale Lösung gibt es offenbar nicht. Die Wahl der Kriterien steht im Spannungsfeld zwischen Klarheit und Übersichtlichkeit auf der einen Seite und Einzelfallgerechtigkeit ermöglichender Feindifferenzierung der Auswahlkriterien auf der anderen Seite.

Qualifikationen

Eine angemessene Bewertung der in anderen Ländern erworbenen Qualifikation ist schwierig (vgl. Kap. II.6.2). Auch klassische Einwanderungsländer haben hierfür noch kein Patentrezept gefunden. Es kommt nicht selten auch zu Missverständnissen bei der Terminologie. In jedem Fall muss der Sachverstand aller in Frage kommenden Stellen – wie etwa der von Berufsverbänden – bei der Bewertung herangezogen und die Transparenz erhöht werden.

In klassischen Einwanderungsländern wurde die Erfahrung gemacht, dass in fremden Ländern erworbene Qualifikationen nicht uneingeschränkt im Aufnahmeland genutzt werden können. Es erscheint daher sinnvoll, bei der Qualifikationsprüfung überwiegend an die Ausbildung und die persönlichen Eigenschaften und erst in zweiter Linie an den konkret ausgeübten Beruf und die Spezialkenntnisse anzuknüpfen. Auch der dynamische Wandel von beruflichen Qualifikationsanforderungen und Berufsbildern in der modernen Arbeitswelt spricht für diesen Ansatz. In der Wissensgesellschaft kommt es auf intellektuelle Kapazitäten und Mobilität an, weniger auf Spezialkenntnisse. Für die Bewertung der Qualifikationen sollen folgende Grundsätze gelten:

- Einem Hochschul- und Fachhochschulabschluss vergleichbare Qualifikationen sind mit einer einheitlichen Punktzahl zu bewerten, da es verwaltungstechnisch kompliziert und in der Sache nahezu unmöglich sein dürfte, jede akademische Ausbildung mit Blick auf ihre Verwendbarkeit im Arbeitsmarkt richtig einzustufen. Zudem sind Hochschul- und Fachhochschulabsolventen generell am Arbeitsmarkt gut verwendbar, nur wenige unter ihnen sind arbeitslos (vgl. Kap. II.3.1).
- Daneben werden in hohem Maße Menschen mit qualifiziertem Berufsabschluss benötigt (vgl. Kap. II.3.4). Die Punktebewertung kann mit Blick auf die sehr unterschiedliche Qualifikationstiefe der Berufsabschlüsse nicht pauschaliert erfolgen. Sie sollte nach Ausbildungsdauer und -inhalten gestaffelt werden. Im Höchstfall kann die gleiche Punktzahl erreicht werden wie mit einem akademischen Abschluss. Positiv- oder Negativlisten von Berufen oder Qualifikationen sollten allerdings nicht erstellt werden, da in der modernen Arbeitswelt alle Qualifikationen möglicherweise von Nutzen sein können. Berufsbilder entstehen neu oder verschwinden, und Mangelberufe von heute müssen nicht die von morgen sein. Außerdem können Positivlisten mit zugelassenen Berufsbildern Anlass zur Manipulation von Lebensläufen geben. Kanada hat in Anbetracht dieser Überlegungen jüngst die positive Bedarfsliste abgeschafft.
- Besonders wertvolle Abschlüsse sind mit einem Punktebonus zu versehen. Eine Liste von besonders renommierten Ausbildungseinrichtungen ist ohne großen Verwaltungsaufwand zu erstellen. Generell sollte eine Promotion positiv berücksichtigt werden.

- Eine Ausbildung in Deutschland oder nach deutschem System im Ausland erleichtert die Verwendbarkeit am deutschen Arbeitsmarkt. Sie sollte ebenfalls mit Bonuspunkten honoriert werden.
- Universell einsetzbare Zusatzqualifikationen und Berufserfahrung, insbesondere Leitungsfunktionen, EDV- oder gute Fremdsprachenkenntnisse sollten honoriert werden. Hier sollten Nachweise auch außerhalb formalisierter Verfahren erbracht werden können. Berufserfahrung ist wichtig, sie kann jedoch nur bis zu einem gewissen Grad berücksichtigt werden, da andernfalls ein Zielkonflikt mit dem Interesse entsteht, möglichst junge Menschen für die dauerhafte Zuwanderung zu gewinnen. Zudem macht es die geringe Vergleichbarkeit von Berufen in verschiedenen Ländern schwierig, den Wert der Berufserfahrung für die Berufstätigkeit in Deutschland festzustellen. Die Berücksichtigung der Erfahrung im erlernten Beruf sollte zur Verbesserung der Transparenz und aus Vereinfachungsgründen ausschließlich über die zeitliche Dauer (Grenze fünf Jahre) erfolgen. Versuche, das Niveau der Berufserfahrung zu berücksichtigen, wären zu aufwändig und unübersichtlich. Das Qualifikationsniveau findet ohnehin bereits bei der Bewertung der Ausbildung ausreichend Niederschlag.

Aktueller Arbeitskräftebedarf

Der aktuelle berufsbezogene Arbeitskräftebedarf sollte bei der Auswahl der dauerhaften Zuwanderer nur eine nachrangige Rolle spielen, da es auf die langfristigen Integrationschancen ankommt.

Die von der Kommission beauftragten Gutachter haben daher davon abgeraten, bei der dauerhaften Zuwanderung den aktuellen Bedarf am Arbeitsmarkt zu berücksichtigen. Dies sei nicht zielkonform, da dies kein langfristig relevantes Kriterium sei. Erfahrungen klassischer Einwanderungsländer belegen, dass ein Arbeitsplatzangebot zwar den Start erleichtert und insoweit die Integrationschancen verbessert, dass die langfristigen Beschäftigungschancen aber nicht signifikant höher sind. Gleichwohl ist die aktuelle Verwendbarkeit am Arbeitsmarkt sowohl wirtschaftlich als auch integrationspolitisch von Bedeutung. Der aktuelle Arbeitskräftebedarf wird in klassischen Einwanderungsländern bei der Auswahl der dauerhaften Zuwanderer in unterschiedlichem Maße berücksichtigt: Australien orientiert sich stark am aktuellen Geschehen des Arbeitsmarktes. In einer Positivliste werden Berufe mit einem Nachfragefaktor versehen. Daneben gibt es eine zweite Liste von besonders benötigten Berufen, hierfür gibt es Zusatzpunkte. Weitere Zusatzpunkte werden für ein Arbeitsplatzangebot vergeben. Wenn das Arbeitsplatzangebot einen Mangelberuf betrifft, gibt es einen weiteren Punktebonus. Kanada hat sich von diesen Kriterien weitgehend gelöst, da Zuwanderer häufig nicht im erlernten Beruf tätig werden können und ihre langfristige Verwendbarkeit am Arbeitsmarkt wichtiger ist.

Die aktuelle Nachfrage nach bestimmten Berufen soll daher grundsätzlich nicht berücksichtigt werden. Um dem besonders hohen Bedarf in einigen Berufsfeldern gerecht zu werden, sollen entsprechend stark nachgefragte Ausbildungen und Studiengänge jedoch mit Bonuspunkten honoriert werden. Hier muss die Verwaltung nur eine Aufstellung einer überschaubaren Anzahl von Qualifikationen erstellen, für die eine besondere aktuelle Nachfrage besteht. Die hierfür notwendigen Informationen könnte eine fortentwickelte Arbeitsmarktdiagnose liefern (vgl. Kap. II.7.7), die ohnehin in Zusammenhang

mit anderen in diesem Konzept vorgeschlagenen Zuwanderungstatbeständen zu entwickeln sein wird.

Alter, Sprachkenntnisse, hohe Integrationsfähigkeit

Das Lebensalter ist entscheidend für eine positive Prognose hinsichtlich der Verwendbarkeit für den Arbeitsmarkt. Dem Beispiel Australiens folgend sollte ein Höchstalter von 45 Jahren festgelegt werden. Im übrigen gilt: Je jünger der Bewerber ist, desto mehr Punkte soll er erhalten.

Bei guten Deutschkenntnissen der Einwanderer ist ein deutlicher Punktebonus zu gewähren, da sie das Schlüsselkriterium für eine erfolgreiche Integration darstellen. In der Arbeitswelt gewinnen Sprachkenntnisse an Bedeutung, da die Dienstleistungsorientierung, vor allem Beratungs- und Managementfunktionen weiter zunehmen (vgl. Kap. II.3.4). Es müssen standardisierte Sprachtests angeboten werden. Die Goethe-Institute können hierbei eine zentrale Rolle spielen.

Integrationspolitische und demografische Überlegungen sprechen dafür, auch eine eng begrenzte Punktzahl für mitzuwandernde Kinder zu vergeben.

Weitere Gesichtspunkte, die für eine gute Integrationsfähigkeit sprechen, etwa ein konkretes Arbeitsplatzangebot oder frühere Aufenthalte in Deutschland, sollten honoriert werden. Auch die Qualifikation von Lebenspartnern sollte in die Bewertung einfließen.

Bewerbern aus den EU-Beitrittsländern könnte ein Bonus zugestanden werden, um eine harmonische Öffnung der Arbeitnehmerfreizügigkeit auch schon vor der Verwirklichung der Freiheiten des Binnenmarktes zu ermöglichen.

Eine Privilegierung bei Verwandtschaft in Deutschland sollte jedoch nicht erfolgen. Klassische Einwanderungsländer geben einen Bonus für verwandtschaftliche Beziehungen im Zielland nicht zuletzt deshalb, weil sie damit einen Ausgleich für die ansonsten zum Teil strengere Reglementierung der Familienzusammenführung schaffen wollen. Die Kommission hält eine Berücksichtigung dieser Gesichtspunkte im Rahmen der demografie- und arbeitsmarktorientierten Zuwanderung für wenig sachgerecht.

Der persönliche Eindruck, den die Verwaltung von einem Zuwanderungsbewerber gewinnt, soll ebenfalls nicht in die Bewertung einfließen. Dies mag prinzipiell ein sinnvolles Korrektiv für die schematische Betrachtungsweise des Punktesystems sein. Eine in diesem Punkt freie Ermessensentscheidung würde aber die Transparenz des Auswahlverfahrens gefährden. Sonderfällen muss anderweitig Rechnung getragen werden.

Generell besteht kein Rechtsanspruch auf Zuwanderung und kein Aufenthaltsrecht zur Durchführung etwaiger Verwaltungsgerichtsverfahren.

Beispiel für eine Punktebewertung

Maximum: 100 Punkte

- Alter: 1 Punkt für jedes Lebensjahr unter 45, jedoch maximal 20 Punkte
- Höchster erreichter Ausbildungsabschluss: bis 30 Punkte
 - Hochschul- oder Fachhochschulabschluss: 20 Punkte
 - Qualifizierter Berufsabschluss, je nach Ausbildungsdauer: 5 bis 20 Punkte
 - Bonuspunkte: bis 10 Punkte
 - Besondere Nachfrage des Ausbildungsabschlusses am Arbeitsmarkt,
 - Abschluss nach deutschem Bildungssystem,
 - Promotion
 - Abschluss einer besonders renommierten Ausbildungseinrichtung
- Berufserfahrung und Zusatzqualifikation: bis 15 Punkte
 - Erfahrung (maximal 5 Jahre) im erlernten Beruf (bis 10 Punkte)
 - EDV-Kenntnisse
 - Fremdsprachenkenntnisse (Dritt Sprachen)
 - Führungserfahrung
- Gute Deutschkenntnisse: bis 20 Punkte
- Weitere Kriterien für gute Anpassungsfähigkeit: bis 15 Punkte
 - Qualifikation des Ehepartners (bis 5 Punkte)
 - Pro Kind 2 Punkte (bis 5 Punkte)
 - Arbeitsplatz(angebot) (5 Punkte)
 - Frühere oder derzeitige Aufenthalte in Deutschland (bis 5 Punkte)
- Eventuell: Wachsender Punktebonus für Personen aus EU-Beitrittsländern bis zur vollen Verwirklichung der Freiheiten des Binnenmarktes.

Zwingende Voraussetzungen für die Aufnahme in das Auswahlverfahren

Die Kommission empfiehlt, für die Aufnahme in das Punkteverfahren zwingende Voraussetzungen festzulegen, um die Verwaltung zu entlasten und bei chancenlosen Bewerbern keine unnötigen Hoffnungen zu wecken.

Die deutsche Auslandsvertretung prüft, ob ein Bewerber die Mindestvoraussetzungen erfüllt, bevor sie den Zuwanderungsantrag weiterleitet.

- Das Höchstalter der Bewerber soll bei 45 Jahren liegen.
- Es muss eine gesundheitliche Eignung bestehen, wobei die Nachweispflicht möglicherweise auf die Feststellung ansteckender Krankheiten reduziert werden kann. Auch klassische Einwanderungsländer schreiben eine Gesundheitsprüfung zwingend vor.
- Ferner ist ein „guter Leumund“ Antragsvoraussetzung. Für die Bewertung heranzuziehen wäre – sofern erhältlich – ein polizeiliches Führungszeugnis, aber auch einschlägige Informationen insbesondere durch die deutschen Auslandsvertretungen. Der Tatsache, dass verlässliche Informationen nur begrenzt vorliegen werden, sollte dadurch Rechnung getragen werden, dass im Antragsbogen nach Vorstrafen gefragt wird, um zumindest eine rechtliche Möglichkeit zu haben, gegebenenfalls den Aufenthalt in Deutschland zu beenden. Auch andere Länder verfahren in dieser Weise.

- Der Einwanderer muss nachweisen, dass er in der Anfangszeit seinen Lebensunterhalt bestreiten kann. Dies kann durch eigene Mittel, eine Bürgschaft oder ein konkretes Arbeitsplatzangebot nachgewiesen werden.
- Der Bewerber muss eine qualifizierte Berufsausbildung glaubhaft machen. Hierdurch werden die Behörden von der aufwändigen Punktbewertung aussichtsloser Bewerbungen freigehalten und bei chancenlosen Antragstellern keine falschen Hoffnungen geweckt.

Berufserfahrung zusätzlich zu einer Ausbildung sollte keine zwingende Voraussetzung für den Zuwanderungsantrag sein. In dieser Hinsicht unterscheidet sich das Modell von klassischen Einwanderungsländern. Dies könnte Deutschland möglicherweise einen Wettbewerbsvorteil im Werben um Hochschulabgänger verschaffen, die unmittelbar nach Studienabschluss dauerhaft ins Ausland gehen möchten. Hat der Bewerber Berufserfahrung, wird sie im Punktesystem angemessen berücksichtigt.

Deutschkenntnissen kommt für die Integration in den Arbeitsmarkt und die Gesellschaft eine Schlüsselstellung zu. Gleichwohl sollten mit Blick auf die geringe Verbreitung der deutschen Sprache im Ausland und die mangelhaften Möglichkeiten, diese zu erwerben, Deutschkenntnisse keine zwingende Voraussetzung für den Zuwanderungsantrag sein. Die Kommission schlägt vor, von Personen ohne Deutschgrundkenntnisse, die sich dennoch für die Zuwanderung nach dem Punktesystem qualifiziert haben, vor der Einreise zu verlangen, einen Grundkurs in deutscher Sprache zu belegen.

7.4 Befristeten Zuwanderern Wege zum Daueraufenthalt eröffnen

Die Kommission empfiehlt, Zuwanderern, die sich bereits befristet in Deutschland aufhalten, eine Bewerbung für die dauerhafte Zuwanderung über das Punktesystem zu ermöglichen. Um zu gewährleisten, dass im Rahmen der arbeitsmarktbezogenen Zuwanderung nur diejenigen ein Daueraufenthaltsrecht erhalten, die sich erfolgreich in Gesellschaft und Arbeitsmarkt integriert haben, soll es über die Wege der arbeitsmarktorientierten Zuwanderung keine zusätzliche Möglichkeit der Aufenthaltsverfestigung für Mangelfachkräfte und Zuwanderer geben, die zu Ausbildungszwecken nach Deutschland gekommen sind. Spitzenkräften der Wirtschaft und Wissenschaftlern sollte bei Fortbestand des Arbeitsverhältnisses der Übergang zum Daueraufenthalt außerhalb des Punktesystems ermöglicht werden.

Abgelehnte Asylbewerber haben nur dann Zugang zum Punkteverfahren, wenn sie freiwillig ausgereist sind und ihren Antrag vom Ausland aus stellen.

Zugang zum Punktesystem auch im Inland

Auch Zuwanderern, die sich bereits befristet in Deutschland aufhalten, sollte es möglich sein, sich über das Punktesystem für einen Daueraufenthalt zu qualifizieren. Auf diese Weise werden die Systeme der befristeten und der dauerhaften Zuwanderung miteinander verzahnt. Gleichzeitig wird durch den formalisierten Weg zum Daueraufenthalt unterstrichen, dass befristete Zuwanderung tatsächlich zeitlich begrenzt ist und der Daueraufenthalt nicht

durch eine Verfestigung erlangt werden kann. Nur diejenigen befristeten Zuwanderer, die sich gut in den Arbeitsmarkt und die Gesellschaft integriert haben, erhalten eine Chance, sich über das Punktesystem für einen dauerhaften Aufenthalt zu qualifizieren. Mit dieser Regelung wird berücksichtigt, dass der Wunsch, dauerhaft zu bleiben, häufig erst während des Aufenthaltes im Land entsteht, und es werden Anreize geschaffen, auch bei einem befristeten Aufenthalt frühzeitig Deutsch zu erlernen, um im Punktesystem bessere Chancen zu haben. Das Punktesystem ist so gestaltet, dass ein Zuwanderer, der bereits im Land lebt und sich erfolgreich integriert hat, deutliche Vorteile gegenüber Bewerbern erlangt hat, die sich von außen bewerben. Es ist daher zu erwarten, dass das Punktesystem vor allem für diese Bewerber interessant sein wird. Die Kontingente für dauerhafte Zuwanderung sollten so gewählt werden, dass befristet in Deutschland lebende Zuwanderer, die sich gut integriert haben, eine ausreichende Chance erhalten, über das Punktesystem das Daueraufenthaltsrecht zu erhalten.

Zielgruppe

Diese Regelung zielt in erster Linie auf Menschen ab, die im Rahmen des neuen Systems der arbeitsmarkt- und ausbildungsbezogenen Zuwanderung auf befristeter Basis nach Deutschland gekommen sind und dann gerne bleiben möchten. Der Weg zum Daueraufenthalt über das Punktesystem steht aber auch anderen Zuwanderern mit entsprechender beruflicher Qualifikation offen, die sich bereits in Deutschland befinden. Um Missbrauch zu vermeiden, sollte der Zugang zum Punktesystem vom Inland aus jedoch nur Ausländern möglich sein, die einen gültigen Aufenthaltstitel besitzen. Während der Prüfung im Punkteverfahren sollte keine Aufenthaltsverlängerung eingeräumt werden, der Einwanderungsantrag kann aber vom Ausland aus weiterverfolgt werden. Generell besteht kein Rechtsanspruch auf den Statuswechsel und kein Bleiberecht zur Durchführung etwaiger Verwaltungsgerichtsverfahren.

Einfachere Wege für Spitzenkräfte

Spitzenkräften der Wirtschaft sowie Wissenschaftlern sollte bei Fortbestand des Arbeitsverhältnisses der Übergang zum Daueraufenthalt außerhalb des Punktesystems ermöglicht werden, um im „Wettbewerb um die besten Köpfe“ bestehen zu können. Auch in anderen Ländern besteht der Trend, Hochqualifizierten den Statuswechsel zum Daueraufenthalt möglichst zu erleichtern.

Bürgerkriegsflüchtlinge und Asylbewerber

Bürgerkriegsflüchtlingen sollte die Möglichkeit eröffnet werden, bei einer erfolgreichen wirtschaftlichen und sozialen Integration ein Daueraufenthaltsrecht über das Punktesystem erlangen zu können. Der Antrag kann auch nach der Rückkehr ins Heimatland gestellt oder weiterverfolgt werden. Die Gefahr von Pull-Effekten für weitere Zuwanderer besteht bei dieser Personengruppe kaum.

Asylsuchende sollen vom Inland aus über das Punktesystem keinen Zugang zum Statuswechsel haben. Abgelehnte Asylbewerber haben nur dann Zugang zum Punkteverfahren, wenn sie freiwillig ausgereist sind und ihren Antrag vom Ausland aus stellen. Die Kommission möchte damit Sogwirkungen für das Asylverfahren vermeiden und klarstellen, dass Zuwanderung,

die aus humanitären Gründen gestattet wurde, und arbeitsmarktorientierte Zuwanderung nicht miteinander verzahnt sind. Bereits ausgereiste Personen sollen jedoch das Recht haben, vom Ausland aus eine andere Zuwanderungsmöglichkeit zu suchen.

7.5 Zuwanderung für Existenzgründer erleichtern

Die Kommission empfiehlt, die Zuwanderung von Existenzgründern zu erleichtern. Die Auswahl soll anhand eines flexiblen und transparenten Kriterienkatalogs unter Beteiligung sachkundiger örtlicher Stellen erfolgen. Existenzgründer sollen sofort einen Daueraufenthaltsstatus erhalten.

Der wirtschaftliche Nutzen aus der Zuwanderung von Selbständigen ist groß, denn in modernen Volkswirtschaften entstehen neue Arbeitsplätze vor allem in kleinen und mittleren Unternehmen (vgl. Kap. II.3.5). Die Zuwanderung von Existenzgründern mit guten Geschäftsideen sollte erleichtert werden. Eine zahlenmäßige Beschränkung erscheint nicht notwendig. Auch ansonsten ist die Zuwanderung von Selbständigen und Investoren zu fördern und klar zu regeln.

Ermessensnorm mit klaren Kriterien

Die Auswahl von Existenzgründern sollte nach Ermessen erfolgen, um eine flexible Einzelfallbetrachtung zu ermöglichen. Eine Auswahl über ein Punktesystem – sei es ein spezifisches wie in Australien oder ein allgemeines wie in Kanada – ist problematisch, da sich die Vorhaben von Unternehmensgründern einer schematischen Bewertung entziehen. Die einer Ermessensnorm innewohnenden Rechtsunsicherheiten, wie sie im bisherigen Recht bestehen, können dadurch minimiert werden, dass die wesentlichen personen- und projektbezogenen Prüfungskriterien im Gesetz definiert werden, ohne allerdings für jeden Einzelfall (wie im Punktesystem) zwingend die Anwendung jedes Kriteriums vorzugeben. Damit kann die notwendige Transparenz der Entscheidung hergestellt und Sonderfällen dennoch Rechnung getragen werden.

Zielgruppe sollten Personen mit guten Geschäftsideen sein. Das Auswahlverfahren sollte zentralisiert unter Beteiligung sachkundiger Stellen am Ort der geplanten Niederlassung durchgeführt werden. Das Vorhaben sollte anhand eines „Businessplans“ zertifiziert werden. Bei der Entscheidung über die Förderung inländischer Existenzgründungen werden ähnliche Prüfungen bereits vorgenommen. Die Bewertung könnten z.B. die örtliche Industrie- und Handelskammer, Berufskammern, Banken oder Wirtschaftsförderungsgesellschaften vornehmen. Bei der vertraulichen Prüfung könnten etwa folgende Aspekte Berücksichtigung finden: Qualität der Geschäftsidee, einschlägige Erfahrung des Unternehmers, Höhe des Kapitaleinsatzes, Beschäftigungswirkung, Beitrag zu nachhaltigem Wachstum, spezifischer Innovationsbeitrag, Forschungsintensität und Ausbildungsbeitrag. Ferner kann positiv gewertet werden, wenn eine Unternehmensgründung in strukturschwachen Regionen erfolgen soll.

Auswirkungen auf die Beschäftigung sind zwar zu berücksichtigen, doch sollten sie kein formalisiertes Ausschlusskriterium darstellen wie etwa in den USA, wo mindestens zehn Arbeitsplätze geschaffen werden müssen. Eine langfristige Beschäftigungswirkung lässt sich ohnehin kaum sicher prognosti-

zieren; wichtig ist der Erfolg des Unternehmens. Auch Geschäftsgründungen, die zunächst keine Beschäftigungswirkung entfalten, aber einen erheblichen Produktivitätsbeitrag leisten, können sich positiv auf den volkswirtschaftlichen Wohlstand auswirken.

Zwingende Voraussetzungen

Folgende zwingende Voraussetzungen sollten nach Ansicht der Kommission erfüllt sein:

- Die Kommission hält ein Höchstalter von 45 Jahren bei Existenzgründern für angemessen. Ältere Personen können nur zuwandern, wenn sie eine ausreichende Altersversorgung nachweisen können.
- Die Umsetzung der Geschäftsidee muss über Eigenkapital oder eine Kreditzusage gesichert sein. Eine Mindestinvestitionssumme sollte nicht festgelegt werden. Die geplante Investitionssumme sollte vielmehr zusammen mit anderen projektbezogenen Gesichtspunkten in die Gesamtbewertung des Vorhabens einfließen.
- Ferner muss der Bewerber seine gesundheitliche Eignung und seinen „guten Leumund“ nachweisen und belegen, dass sein Lebensunterhalt für die Anfangszeit gesichert ist.

Daueraufenthaltsrecht

Existenzgründern soll sofort der Daueraufenthaltsstatus gewährt werden, um die Attraktivität Deutschlands für diese Personengruppe zu erhöhen. Die Umsetzung der Geschäftsidee muss jedoch kontrolliert werden; wie in anderen Ländern auch soll der Geschäftsgründer dabei zur Mitwirkung verpflichtet sein. Sollte das Projekt nicht innerhalb eines angemessenen Zeitraums in Angriff genommen worden sein, kann das Aufenthaltsrecht zurückgenommen werden. Bei Straffälligkeit des Existenzgründers gelten die gleichen Grundsätze wie bei den über das Punktesystem eingewanderten Personen.

7.6 Internationale Mobilität von Hochqualifizierten erleichtern

Führungskräfte und Schlüsselpersonal der Wirtschaft

Die Kommission empfiehlt, die Zuwanderung von Führungskräften und Schlüsselpersonal der Wirtschaft zu erleichtern. Für sie sollen einfache Verfahren und attraktive Aufenthaltsbedingungen gelten. Als Führungskraft oder Schlüsselpersonal gilt in der Regel, wer in Deutschland ein Gehalt nachweisen kann, das mehr als doppelt so hoch ist wie die Beitragsbemessungsgrenze der gesetzlichen Krankenversicherung.

Die gewandelten Anforderungen der modernen Arbeitswelt und der Innovationswettbewerb führen zu einem steigenden Bedarf an Spitzenkräften (vgl. Kap. II.1.3). Bei begrenztem Reservoir konkurrieren andere Staaten immer stärker mit den klassischen Einwanderungsländern. Zudem erfordert die Globalisierung in den Unternehmen zunehmend Sonderqualifikationen wie die Beherrschung von Fremdsprachen oder die Kenntnis ausländischer rechtlicher und institutioneller Gegebenheiten. Auch im Bereich Forschung und Entwicklung werden ausländische Wissenschaftler vermehrt eingesetzt.

Die Anwerbung ausländischer Spitzenkräfte steigert die Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft. Spitzenkräfte erschließen den hier lebenden Menschen zusätzliche Beschäftigungschancen. Dies gilt in besonderer Weise für Hochqualifizierte in Branchen, die durch schnellen technologischen Fortschritt und starkes Wachstum gekennzeichnet sind. Bei Vorliegen eines adäquaten Arbeitsplatzangebotes wird daher bei Spitzenkräften der Wirtschaft keine Arbeitsmarktprüfung notwendig sein. In Anbetracht des starken Interesses, diese Menschen für Deutschland zu gewinnen, wäre eine Kontingentierung wenig sachgerecht, zumal die Zielgruppe ohnehin klein ist. Von einer die bisherige Rechtslage deutlich erweiternden Öffnung eines eigenen Zuwanderungsweges für Spitzenkräfte geht möglicherweise auch ein Signal an höchstqualifizierte mobile Arbeitskräfte aus.

Gehaltsgrenze

Die Führungskräfte und das Schlüsselpersonal der Wirtschaft im Gesetz abschließend zu definieren, dürfte kaum möglich sein. Um Rechtsunsicherheiten möglichst gering zu halten und die Prüfung für Verwaltung und Bewerber einfach und transparent zu gestalten, soll eine Gehaltsgrenze zugrunde gelegt werden. Nach Aussagen der Zentralstelle für Arbeitsvermittlung (ZAV) beginnt die Gehaltsstruktur von „High Potentials“ als qualifizierte Fach- und Führungskräfte der mittleren Führungsebene bei ca. 120 000 DM und geht bis über 200 000 DM zuzüglich weiterer Entlohnungsbestandteile. Das künftige Gehalt in Deutschland sollte daher mindestens doppelt so hoch sein wie die Beitragsbemessungsgrenze der gesetzlichen Krankenversicherung (Höhe 2001: 78 300 DM mal zwei entspricht 156 600 DM). Mit dieser Verknüpfung ist eine Dynamisierung der Gehaltsgrenze gewährleistet.

Um auch anderen Fällen gerecht zu werden, sollten darüber hinaus typisierte Fallgruppen definiert werden, bei denen das Gehalt im Ausnahmefall auch unter dieser Grenze liegen kann. Es gilt jedoch: Je geringer das Gehalt ist, desto größer sind die Anforderungen an die Begründung, um über diesen Weg zuwandern zu können. Bei den Fallgruppen ist etwa an Personal zu denken, das an wechselnden Orten weltweit eingesetzt wird. Auch Hochschulabsolventen mit einem Studienabschluss, der für Bereiche mit schnellem technologischen Fortschritt und starkem Wachstum benötigt wird, und Wissenschaftler mit besonderen Qualifikationen in Forschung und Entwicklung fallen in diese Kategorie. Oberhalb der Gehaltsgrenze kann im Einzelfall die Zuwanderung verweigert werden, wenn es sich offensichtlich nicht um eine Spitzenkraft der Wirtschaft handelt und die Zuwanderung mit der Intention des Gesetzes nicht vereinbar ist.

Schnelle Verfahren und attraktive Aufenthaltsbedingungen

Der international entbrannte „Wettbewerb um die besten Köpfe“ erfordert neben attraktiven Aufenthaltsbedingungen auch einfache und schnelle Verfahren bei der Zuwanderung. Die Verfahrens- und Aufenthaltsbedingungen sollten sich hieran orientieren. Den Spitzenkräften der Wirtschaft sollten der Familiennachzug und ihren Ehegatten ohne Wartefristen gleichrangig mit einheimischen Arbeitskräften ein Arbeitsmarktzugang gewährt werden, da deren Beschäftigungsmöglichkeit für die Zuwanderungsentscheidung dieser Zielgruppe oft von erheblicher Bedeutung ist. Auch Kanada hat zur Attraktivitätssteigerung in einem Pilotprojekt entsprechende Anreize geschaffen und positive Erfahrungen gesammelt. Die Erwerbstätigkeit des Ehepartners

liegt auch im Interesse einer steigenden Erwerbspersonenzahl. Hier ist Großzügigkeit angezeigt, um Wettbewerbsnachteile gegenüber anderen Staaten zu vermeiden. Dies gilt auch für die Miteinreise erwachsener Kinder, die sich noch in der Ausbildung befinden. Eine staatliche Stelle sollte Ansprechpartner für diese Zuwanderer sein und alle Formalitäten des Arbeitserlaubnis- und Aufenthaltsrechts klären.

Darüber hinaus sind die langfristigen Perspektiven des Aufenthalts ein entscheidendes Kriterium im Wettbewerb um Hochqualifizierte. Zwar sind viele Spitzenkräfte sehr mobil und streben zunächst nur einen befristeten Aufenthalt an. Gleichwohl kann für sie in Hinblick auf die langfristige Lebensplanung die Option auf einen Daueraufenthalt interessant sein. Die internationale Mobilität Hochqualifizierter – und damit auch eine mögliche Abwanderung – muss akzeptiert werden, die Abwanderung darf aber weder angestrebt noch durch unbeabsichtigte Nebenfolgen einer Migrationspolitik begünstigt werden. Mobilität soll erleichtert werden. Die Notwendigkeit von Behördengängen sollte auch nach der Einreise reduziert werden.

Die Aufenthalts- und Arbeitsgenehmigung sollte zunächst auf fünf Jahre befristet, der Wechsel in den Daueraufenthaltsstatus aber bei Fortdauer eines Beschäftigungsverhältnisses ohne weiteres gewährt werden. Ein Umweg über das Punktesystem wäre angesichts des hohen Humankapitals dieser Personen unnötiger Formalismus. Der Daueraufenthaltsstatus sollte auch bei mehr als sechsmonatiger Ausreise aus Deutschland ohne weiteres erhalten bleiben. Bei einer anschließenden beruflichen Tätigkeit in einem anderen Land wird auf diese Weise ein Anreiz geschaffen, später wieder nach Deutschland zurückzukehren.

Zuwanderung von Wissenschaftlern erleichtern

Die Kommission empfiehlt, den Zugang für Wissenschaftler an Universitäten und Forschungseinrichtungen zu erleichtern. Wesentliches und für die Verwaltung bindendes Kriterium soll ein „Gütesiegel“ der Wissenschaft sein. Die Aufenthaltsbedingungen für Wissenschaftler sollen ebenso attraktiv sein wie für die Führungskräfte und das Schlüsselpersonal der Wirtschaft.

Die internationale Vernetzung von Wissenschaft und Forschung nimmt zu, der Austausch von Wissenschaftlern intensiviert sich. Die Internationalisierung des Wissenschaftsstandorts hat für die Qualitätssteigerung große Bedeutung und stärkt damit auch den Wirtschaftsstandort.

Die Verfahrens- und Aufenthaltsbedingungen für Wissenschaftler an Universitäten und Forschungseinrichtungen und deren Familienmitglieder müssen ebenso attraktiv sein wie für die Führungskräfte und das Spitzenpersonal der Wirtschaft. Hier ist mehr Großzügigkeit und Flexibilität erforderlich. Besondere Bedeutung kommt auch hier der schnellen und freundlichen Abwicklung der Einreisewünsche zu. Die Beurteilungsspielräume der Verwaltung durch unbestimmte Rechtsbegriffe wie „öffentliches Interesse“ oder „besondere fachliche Kenntnis“ sollten minimiert werden (vgl. Kap. II.5.1). Die wissenschaftliche Qualifikation sollte statt dessen durch eine sachkundige Stelle aus dem Wissenschaftsbereich, etwa der Deutschen Forschungsgemeinschaft oder der Hochschulrektorenkonferenz, schnell, großzügig und abschließend festgestellt werden. An das „Gütesiegel“ der Wissenschaft ist die Verwaltung gebunden.

Künstler sind kreative Innovationskräfte. Sie haben bereits jetzt privilegierten Arbeitsmarktzugang. Der Gesetzgeber sollte prüfen, ob darüber hinaus weitere Verbesserungen möglich sind. Dies gilt auch für den Arbeitsmarktzugang von Familienangehörigen.

7.7 Bedarfsgerechte Wege der befristeten Zuwanderung von Engpassarbeitskräften eröffnen

Die Kommission empfiehlt, zur Überbrückung akuter Engpässe auf dem Arbeitsmarkt im Rahmen eines Kontingents von 20 000 (zwei Mal je 10 000) Personen im ersten Jahr eine auf bis zu fünf Jahre befristete Zuwanderung von Arbeitskräften zu ermöglichen. Voraussetzung sind ein Arbeitsplatzangebot und ein tatsächlicher Mangel an Arbeitskräften.

Weltweit gewinnt die Mobilität befristet beschäftigter Arbeitnehmer an Bedeutung, und nicht wenige Zuwanderer sind lediglich an einem befristeten Aufenthalt interessiert. Dies gilt nicht nur für hoch qualifizierte Personen mit internationalem Aktionsfeld, sondern auch für viele andere Arbeitsmigranten insbesondere aus benachbarten Ländern. Sie möchten sich durch die Arbeit im Ausland die materiellen Voraussetzungen für einen besseren Lebensstandard in ihrer Heimat schaffen. Es ist sinnvoll, diesen Interessen Rechnung zu tragen. Durch die befristete Zuwanderungsmöglichkeit werden der internationale Austausch von Arbeitskräften und internationale Mobilität ermöglicht, ohne bereits eine langfristige Lebensplanung von den Zuwanderern zu verlangen.

Kurzfristige Engpässe am Arbeitsmarkt ausgleichen

Ein Mangel an Arbeitskräften stellt in der Regel ein zeitlich begrenztes Problem dar, sofern er keine strukturellen Ursachen hat. Eine befristete und angepasste Zuwanderung ist das geeignete Instrument, kurzfristige wachstumshemmende Engpässe am Arbeitsmarkt auszugleichen. Zugleich bleibt aber die Notwendigkeit bestehen, die Ausbildungsbemühungen im Mangelbereich zu intensivieren, da die ausländischen Arbeitskräfte später wieder ersetzt werden müssen. Auch der Druck, strukturelle Probleme zu beseitigen, bleibt letztlich erhalten. Um Ungleichgewichte am Arbeitsmarkt nicht zu verfestigen, sollte die Zuwanderung von Fachkräften in Mangelbereichen daher eng kontingentiert sein.

In einigen Wirtschaftsbereichen erhöht sich aufgrund des technologischen Fortschritts die Nachfrage nach hoch qualifizierten Arbeitskräften rasant, ohne dass wegen der teilweise langen Ausbildungszeiten das Angebot an Arbeitskräften mit ausreichender Qualifikation entsprechend rasch ausgebaut werden könnte. In solchen Fällen kann der Mangel an Arbeitskräften durch temporäre Zuwanderung flexibel und angepasst gedeckt werden. So können Wachstumschancen genutzt werden, die ohne kurzfristige Zuwanderung ungenutzt bleiben müssten, woraus sich wiederum zusätzliche Beschäftigungsmöglichkeiten für inländische Arbeitnehmer ergeben können.

Fachkräfte mit mindestens dreijähriger Berufsausbildung und Akademiker

Mittelfristig ist ein zunehmender Mangel an Fachkräften mit mittlerer Qualifikation sowie von Fachschulabsolventen zu erwarten. Gleichzeitig gibt es in Deutschland einen hohen Anteil nicht formal qualifizierter Menschen, deren Vermittlung immer schwieriger wird. Die befristete Zuwanderung von Arbeits-

kräften in Mangelbereichen soll daher nur für Fachkräfte mit mindestens dreijähriger Berufsausbildung und Akademiker möglich sein. Wenn mit diesen Personen kurzfristig Lücken auf dem Arbeitsmarkt geschlossen werden, eröffnen sich zusätzliche komplementäre Beschäftigungschancen für hier lebende, nicht formal qualifizierte Erwerbspersonen. Bei Engpässen in Bereichen, die keine besondere oder nur eine niedrige Qualifikation erfordern, müssen die inländischen Rahmenbedingungen weiter darauf ausgerichtet werden, dass in Deutschland lebende Menschen diese Arbeitsplätze einnehmen.

Nachfrage der Unternehmen

Da die Zuwanderung von Mangelarbeitskräften auf die schnelle Beseitigung eines akuten Engpasses abzielt, ist die jeweilige Nachfrage eines Unternehmens Grundvoraussetzung für die Zuwanderungsmöglichkeit. Ein Punktesystem ist für diese befristete, nachfragegesteuerte Zuwanderung kein geeignetes Instrument, da es zu aufwändig für ein Prüfungsverfahren ist, in dem es letztlich nur auf ein Arbeitsplatzangebot und die Feststellung des Arbeitskräftemangels ankommt. Geeignet ist vielmehr eine Ermessensnorm, die der Arbeitsverwaltung die Möglichkeit eröffnet, im Vorfeld auch Alternativen am einheimischen Arbeitsmarkt zu erörtern.

Arbeitskräftemangel sachgerecht feststellen

Die Kommission legt ihr besonderes Augenmerk darauf, dass eine Zuwanderung von Engpassarbeitskräften nur dann möglich ist, wenn am deutschen und europäischen Arbeitsmarkt faktisch keine bevorrechtigte Arbeitskraft zur Verfügung steht. Sie empfiehlt, zur Feststellung des Arbeitskräftemangels ein transparenteres und besser administrierbares Verfahren als die „individuelle Vorrangprüfung“ zu wählen.

Ein Zuwanderungsmodell, das positive wirtschaftliche und gesellschaftliche Wirkungen erzielen will, muss sicherstellen, dass die Beschäftigungschancen für einheimische Arbeitslose und Interessenten aus den Mitgliedstaaten der Europäischen Union nicht verringert werden. Dies ist grundsätzlich der Fall, wenn im konkreten Berufsfeld ein tatsächlicher Mangel an geeigneten Fachkräften besteht, der im Inland und innerhalb der EU selbst bei erhöhter regionaler und beruflicher Mobilität nicht gedeckt werden kann.

Individuelle Vorrangprüfung ungeeignet

Im Rahmen des gegenwärtigen Arbeitsmarktzugangs von Ausländern wird der Vorrang einheimischer Bewerber anhand einer konkreten Prüfung im Einzelfall vorgenommen: Es wird versucht zu ermitteln, ob für einen bestimmten Arbeitsplatz ein einheimischer Bewerber (oder ein gleichgestellter Bewerber aus einem anderen EU-Staat) zur Verfügung steht. Auch andere Staaten verfahren in dieser Weise. Sie haben überwiegend schlechte Erfahrungen gesammelt.

Die so genannte individuelle Vorrangprüfung ist bürokratisch, zeitaufwändig und in vielen Fällen kein effizientes Mittel zur Besetzung offener Stellen (vgl. Kap. II.5.1 und II.5.2). Insbesondere Arbeitgeber weisen darauf hin, dass die Arbeitsämter oft die Einstellung nicht bevorrechtigter Bewerber verbieten, ohne dass faktisch geeignete deutsche oder bevorrechtigte Bewerber zur Verfügung stehen – letztlich mit der Folge volkswirtschaftlicher Einbußen.

Zudem ist dieses Verfahren durch den Arbeitgeber beeinflussbar, der die Qualifikationsanforderungen auf den gewünschten Zuwanderer „zuschneiden“ kann, so dass keine bevorrechtigte Arbeitskraft in Betracht kommt. Im übrigen spielt auch die Auslegung der Zumutbarkeit einer Arbeitsstelle für die Frage der Verfügbarkeit von Arbeitskräften eine Rolle und lässt erheblichen Entscheidungsspielraum offen. Die „individuelle Vorrangprüfung“ ist demnach untauglich, um eine zielgenaue Zuwanderung zu ermöglichen, die einen positiven Beschäftigungsbeitrag leistet. Es müssen daher andere Instrumente genutzt werden.

Ausschließliche Steuerung über ein enges Kontingent ungeeignet

Ein Modell, bei dem die Wirtschaft innerhalb eines engen Kontingents ohne Mangelprüfung die Möglichkeit hätte, Arbeitskräfte aus dem Ausland zu holen, wird von der Kommission nicht empfohlen. Der Hinweis, ein Arbeitgeber greife nur dann auf Arbeitskräfte aus dem Ausland zurück, wenn am einheimischen Markt keine Arbeitskräfte vorhanden sind, überzeugt nicht. Es muss Ziel der Arbeitsmarktpolitik sein, einheimische Arbeitnehmer selbst dann in den Arbeitsmarkt zu integrieren, wenn im Ausland besser geeignete oder billigere Arbeitskräfte zur Verfügung stehen. Ein ausschließlich über ein enges Kontingent gesteuertes Zuwanderungsmodell wurde von keinem der von der Zuwanderungskommission mit Gutachten beauftragten Wirtschaftsforschungsinstitute befürwortet. Das Verfahren dürfte auch in der Bevölkerung auf wenig Akzeptanz stoßen, da eine Verdrängung einheimischer Arbeitskräfte kaum auszuschließen wäre.

Alternative Instrumente zur Feststellung des Arbeitskräftemangels parallel erproben

Um Verdrängungswirkungen am deutschen und europäischen Arbeitsmarkt durch Zuwanderung zu vermeiden, muss im jeweiligen Beruf ein tatsächlicher Mangel an Arbeitskräften bestehen. Die Kommission empfiehlt, mit zwei Verfahren parallel zu erproben, wie dieser Mangel am sichersten angezeigt werden kann.

Die Kommission empfiehlt zwei alternative Steuerungsinstrumente, die den Arbeitskräftemangel nachweisen und damit den Vorrang einheimischer und auf dem europäischen Arbeitsmarkt verfügbarer Arbeitskräfte sicherstellen. In dem einen Verfahren soll die Verwaltung anhand einer vom konkreten Arbeitsplatz losgelösten, statistisch gestützten Mangeldiagnose die Berufe identifizieren, in denen Arbeitskräftemangel herrscht. In einem zweiten Verfahren soll eine Marktsteuerung erprobt werden, bei der Arbeitgeber für die Zuwanderung einer Arbeitskraft einen Preis bzw. eine Abgabe entrichten müssen. Hierbei wird davon ausgegangen, dass die Arbeitgeber nur dann bereit sein werden, einen spürbaren Preis für die Beschäftigung einer Arbeitskraft aus dem Ausland zu entrichten, wenn sie die benötigten Arbeitskräfte am inländischen Arbeitsmarkt tatsächlich nicht finden können. Gleichzeitig wird gewährleistet, dass es preislich attraktiver ist, auf vorhandene inländische Arbeitskräfte zurückzugreifen.

Beide Verfahren betreten in weiten Strecken arbeitsmarktpolitisches Neuland und lassen jeweils Vorzüge und Unsicherheiten vermuten. Es wird daher empfohlen, beide Steuerungsinstrumente zunächst parallel zu erproben und anhand der gewonnenen Erkenntnisse zu entscheiden, ob sich eines der Sys-

teme besser bewährt. Möglicherweise haben beide Instrumente ihre Berechtigung und ergeben gerade im Zusammenspiel ein sinnvolles Gesamtsystem.

Säule 1: Steuerung anhand einer Engpassdiagnose des Arbeitsmarktes

Die Kommission empfiehlt zu erproben, inwieweit es möglich ist, mit einer statistischen Diagnose Arbeitskräftemangel zutreffend zu ermitteln. Hierfür müssen die bisherigen Instrumentarien der Bundesanstalt für Arbeit erheblich weiterentwickelt werden. Die Erkenntnisse sind auch für andere Zuwanderungsverfahren von Nutzen.

Die Kommission folgt mit dieser Empfehlung einem Vorschlag des Instituts der Deutschen Wirtschaft. Das Verfahren ist in dieser Komplexität neu: Anhand einer Zusammenschau verschiedener Kriterien soll statistisch ermittelt werden, in welchen Branchen generell ein Arbeitskräftemangel herrscht, der eine befristete Zuwanderung rechtfertigt.

Mögliche Indikatoren

Ein möglicher Indikator ist zum Beispiel die Entwicklung der Beschäftigung in einzelnen Berufsfeldern. Auch ist die Entwicklung der Arbeitslosigkeit bis zum Zeitpunkt der Untersuchung von Bedeutung, ebenso wie die spezifische Arbeitslosenquote in einem Beruf. Als weitere Gesichtspunkte der Arbeitsmarktanalyse kommen der Anteil der offenen Stellen an der Gesamtzahl der Beschäftigten, das Verhältnis von offenen Stellen zu den Arbeitslosen sowie die so genannte Laufzeit der offenen Stellen in Frage. Diese Daten können ergänzt werden um Befragungen von Betrieben, die z.B. Aufschluss geben über Such- und Vakanzzeiten. Berücksichtigt werden sollten auch Angaben der auf den Arbeitsmarkt strömenden Absolventen der verschiedenen Ausbildungsrichtungen. Zu prüfen wäre darüber hinaus, inwieweit Prognosen über steigende Beschäftigung in den Berufsbereichen einbezogen werden können. Die Lohnentwicklung einer Branche hat nach empirischen Berechnungen des Instituts Zukunft der Arbeit keine Aussagekraft und sollte daher nicht herangezogen werden.

Die Lage am Arbeitsmarkt in den übrigen Staaten der EU wird nur insoweit in Betracht gezogen werden können als Daten verfügbar sind und in dem jeweiligen Beruf innereuropäische Arbeitsmobilität stattfindet. Sie wird im Zuge der Erweiterung der EU verstärkt berücksichtigt werden müssen.

Transparente Entscheidungsgrundlage

Für die Auswahl der Zuwanderer anhand einer Engpassdiagnose spricht, dass die Kopplung an statistische Daten transparent ist. Die Entscheidung, in welchen Berufen Zuwanderung erfolgen soll, wird anhand objektiver Kriterien entschieden, die Bedarfsmeldungen der Wirtschaft sind nur einer von vielen Gesichtspunkten. Die wissenschaftliche und begründete Analyse klar definierter Kriterien dürfte in der Öffentlichkeit die Akzeptanz gezielter Zuwanderung erhöhen. Es wird auch vermieden, dass durch Zuwanderung aus dem Ausland einem nur subjektiv empfundenem Mangel an Arbeitskräften abgeholfen wird.

Wichtige Informationen für Verantwortliche in der Politik

Eine treffsichere Engpassdiagnose ermöglicht schließlich eine sachgerechte Entscheidung hinsichtlich der Bemessung des Kontingents für diese Zuwanderung. Die fortentwickelte und differenzierte Arbeitsmarktdiagnose wird darüber hinaus den Verantwortlichen in der Wirtschafts-, Tarif- und Bildungspolitik wichtige Informationen geben und sie in die Lage versetzen, bestehende Engpässe am Arbeitsmarkt effizienter zu beseitigen. Die Statistiken werden es auch den Bürgern erleichtern, bei Ausbildungsentscheidungen Arbeitsmarktaspekte zu berücksichtigen.

Risiken der Engpassdiagnose

Bei der Engpassdiagnose gibt es einige Unschärfen, die berücksichtigt werden müssen: Statistiken spiegeln die Wirklichkeit nur schematisch wider. Angesichts steigender beruflicher Mobilität treten Abgrenzungsprobleme der berufsspezifischen und tätigkeitsbezogenen Teilarbeitsmärkte auf, denn oftmals unterscheidet sich der in der Statistik erfasste Beruf von der tatsächlich ausgeübten Tätigkeit. Neue Berufe werden in der Berufsklassifikation in der Regel verzögert erfasst. Innerhalb der Berufe findet laufend eine Modernisierung von Inhalten statt, die nur teilweise statistisch abgebildet wird. Unklar ist auch, wie viele Arbeitslose tatsächlich für eine Stellenbesetzung in Frage kommen. Die Arbeitslosenstatistik reflektiert trotz allgemeiner Qualifikationsangaben teilweise nicht hinreichend die erforderlichen Qualifikationsniveaus, die sich innerhalb der Berufe durch Höherqualifizierung und Spezialisierung ergeben.

Die Anzahl der offenen Stellen ist ein sehr wichtiges Kriterium bei der Feststellung von Engpässen am Arbeitsmarkt. Allerdings ist die Statistik hinsichtlich der gemeldeten offenen Stellen nur bedingt aussagekräftig: Offene Stellen der Unternehmen werden den Arbeitsämtern im Durchschnitt nur zu einem Drittel gemeldet. Besonders gering ist die statistische Aussagekraft bei Stellen mit höheren Qualifikationsanforderungen. Die Bundesanstalt für Arbeit müsste daher ermitteln, wie hoch in den einzelnen Berufen der Anteil der offenen Stellen ist, die nicht der Arbeitsverwaltung gemeldet werden.

Unklar ist, welche Stellen tatsächlich nicht zu besetzen sind, etwa weil sie zu unattraktiven Bedingungen angeboten werden. Zudem sind Wirtschaftsbereiche mit starken saisonalen Schwankungen durch überdurchschnittliche Stellenmeldungen gekennzeichnet.

Die Statistiken hinken nicht selten hinter der Wirklichkeit her. Eine ständige Fortentwicklung der Engpassdiagnose unter Berücksichtigung aktueller wissenschaftlicher und statistischer Befunde und ein Abgleich mit aktuellen Unternehmensbefragungen dürfte dennoch bessere Ergebnisse gewährleisten.

Die bisher vorliegenden Statistiken der Bundesanstalt für Arbeit sind für eine zielgenaue Analyse der Arbeitsmarktengpässe nicht ausreichend. Ihre Aussagefähigkeit muss daher verbessert werden. Auch müssen häufiger als bisher Betriebsbefragungen vorgenommen werden.

Erfahrungen mit der Treffsicherheit der statistischen Engpassdiagnose sollten in einer Erprobungsphase gewonnen werden. Hierbei wird sich herausstellen, inwieweit in den identifizierten Mangelberufen tatsächlich Bedarf an zuwandernden Arbeitskräften besteht.

Säule 2: Preissteuerung

Die Kommission empfiehlt, in einem weiteren Verfahren zu erproben, ob der Arbeitskräftemangel bei der Zuwanderung von Engpassarbeitskräften über einen Preismechanismus ermittelt werden kann. Die Bereitschaft eines Unternehmens, einen Betrag für die Beschäftigung einer Arbeitskraft aus dem Ausland zu zahlen, belegt diesem Modell zufolge, dass am inländischen und europäischen Arbeitsmarkt faktisch keine entsprechende Arbeitskraft zur Verfügung steht. Ein Abgabenverfahren ist gegenüber einem Auktionsverfahren zu bevorzugen.

Die Alternative zur statistischen Festlegung des Zuwanderungsbedarfs ist ein Marktsteuerungsverfahren. Hier entscheidet nach vorgegebener Anzahl von befristeten Zuwanderungslizenzen die Zahlungsbereitschaft der Unternehmen darüber, in welchen Berufen eine Zuwanderung stattfindet. Jenes Unternehmen, das den größten Nutzen aus der Beschäftigung zieht, wird den höchsten Preis zahlen.

Auktionsverfahren problematisch

Die Kommission spricht sich gegen ein reines Auktionsverfahren aus, bei dem die Lizenz, einen Zuwanderer ins Land holen zu dürfen, meistbietend versteigert wird. Trotz der von Wirtschaftswissenschaftlern benannten Vorzüge der Verknüpfung von Bedarfsermittlung und Bedarfsdeckung mit geringem administrativem Aufwand spricht vieles gegen ein Auktionsverfahren: Das Verfahren wäre wenig transparent und kaum praktikabel. Darüber hinaus wäre ein reines Auktionsverfahren in ethischer Hinsicht fragwürdig, da letztlich die Ware Arbeitskraft ersteigert würde. Zudem könnten kleine und mittlere Unternehmen, deren Beitrag zur gesamtwirtschaftlichen Beschäftigung groß ist, bei hohen Auktionspreisen nicht mithalten.

Abgabe

Um einerseits den Bedenken gegenüber einem reinen Marktsteuerungsverfahren Rechnung zu tragen, andererseits aber die Vorteile einer Preissteuerung zu nutzen, wird die Einführung einer Abgabe vorgeschlagen. Der Preis wird politisch oder faktisch gesetzt werden; er lässt sich nicht wissenschaftlich ermitteln. Die Abgabe soll weder generelle Barrieren aufbauen noch irgendeine Abschreckungswirkung entfalten. Sie dient auch nicht fiskalischen Interessen, sondern verfolgt ausschließlich den Zweck, den Arbeitskräftemangel nachzuweisen. Sie muss dabei so hoch angesetzt werden, dass die Marktmechanismen Wirkung entfalten können und eine Verdrängung inländischer Bewerber vermieden wird. Die Abgabe sollte jährlich 15 Prozent eines durchschnittlichen tätigkeitsbezogenen Jahresgehalts der Branche entsprechen. Auf diese Weise würden Sektoren mit geringerer Produktivität nicht benachteiligt werden. Arbeitsplätze, die niedrige Qualifikationen erfordern, dürfen über dieses Verfahren allerdings nicht besetzt werden. Engpassarbeitskräfte benötigen eine mindestens dreijährige Berufsausbildung.

Die Abgabe muss vom Arbeitgeber, nicht vom Zuwanderer erhoben werden, damit die Steuerungswirkung anhand der Arbeitskräfteknappheit zum Tragen kommt. Überdies wäre eine Benachteiligung von Arbeitsmigranten aus wirtschaftlich schwachen Ländern wenig sachgerecht.

Informationsvorsprung des Arbeitgebers nutzen

Die Preissteuerung weist eine Reihe von Vorteilen auf: Da die Engpassdiagnose beim Arbeitgeber liegt, wird sein Informationsvorsprung unmittelbar genutzt. Dies ist von Bedeutung, wenn Engpässe unvorhergesehen auftreten und die Verwaltung möglicherweise nur schwerfällig darauf reagiert.

Sonderfällen kann Rechnung getragen werden

Der Preismechanismus bietet die Chance, regionalen und fachlichen Sonderfällen wie auch Berufen, die in der Engpassdiagnose nur unzureichend erfasst sind, gerecht zu werden. Die Ergebnisse leisten für die Wirtschafts-, Bildungs- und Gesellschaftspolitik wichtige Hinweise darauf, in welchen Bereichen Qualifizierungsmaßnahmen erfolgen sollten. Dies kann ein wichtiger Baustein eines verbesserten Frühwarnsystems sein.

Inländische Bewerber bleiben attraktiv

Die Abgabe sorgt dafür, dass inländische Bewerber für den Arbeitsmarkt attraktiv bleiben und schafft Anreize für erhöhte Ausbildungsanstrengungen. Zudem können mit der Abgabe Qualifizierungsmaßnahmen und Integrationsmaßnahmen für Einheimische finanziert werden. Dies steigert die Akzeptanz der Zuwanderung von Arbeitskräften in der Bevölkerung.

Differenzierung nach Berufssparten nicht notwendig

Die Zuwanderungsmöglichkeit ist bei diesem Modell nicht auf bestimmte Berufe beschränkt. Eine Debatte, in welchen Berufen tatsächlich ein Mangel an Arbeitskräften herrscht, wie sie etwa in Folge der Greencard-Initiative der Bundesregierung entbrannte, ist bei diesem Verfahren ausgeschlossen. Die Bereitschaft der Arbeitgeber, für ausländische Mangelfachkräfte einen Preis zu entrichten, wird ohnehin zeigen, ob ein reklamierter Fachkräftemangel tatsächlich besteht.

Negative Wirkungen für den Arbeitsmarkt vermeiden

Beide Zulassungswege sollten eng quotiert werden, um negative Folgen für den inländischen Arbeitsmarkt auszuschließen. Vorgeschlagen wird ein Kontingent von zunächst 10 000 Zuwanderern für jedes der beiden Verfahren im ersten Jahr. Die Lizenzen sollten jährlich nach dem „Windhundprinzip“ vergeben werden, d.h. die Verteilung erfolgt nach der zeitlichen Reihenfolge der Antragstellung. Allerdings muss der Arbeitsverwaltung ein gewisser Ermessensspielraum eingeräumt werden, um sicherzustellen, dass nicht einige wenige Unternehmen die Kontingente allein ausschöpfen.

Auch ist entsprechend der geltenden Rechtslage sicherzustellen, dass Zuwanderung nicht mit dem Ziel des illegalen Arbeitnehmerverleihs stattfindet, wie dies etwa in den USA bei so genannten „body shops“ beobachtet wurde. Dies muss mit administrativen Mitteln unterbunden werden. Auch die Bereitschaft, einheimische Arbeitskräfte zusätzlich einzustellen, kann bei der Entscheidung über die Zuteilung von Zuwanderungslizenzen eine Rolle spielen.

Die Einhaltung inländischer Arbeitsbedingungen muss sichergestellt werden. Sozialdumping darf es nicht geben. Dies würde nicht nur den zuwandernden Arbeitskräften, sondern auch den hier lebenden Menschen Nachteile bringen, weil sich ihre Beschäftigungsbedingungen verschlechtern würden. Die

Gefahr von Lohndumping ist begrenzt, da es sich bei den Mangelfachkräften um legale Beschäftigungsverhältnisse handelt und Lohn- und Arbeitsbedingungen einzuhalten sind. Um die Abhängigkeit vom Arbeitgeber möglichst gering zu halten, sollte darüber hinaus ein Arbeitsplatzwechsel möglich sein. In diesem Fall müssen für das Abgabeverfahren Instrumentarien entwickelt werden, die gewährleisten, dass die Abgaben anteilig von dem neuen und dem alten Arbeitgeber entrichtet werden müssen. Eine Arbeitslosigkeit der Arbeitnehmers oder ein Sozialhilfebezug führen zur Aufenthaltsbeendigung. Dies liegt in der Logik des nachfragegesteuerten Systems, dem ein Arbeitsplatzangebot zu Grunde liegt.

Ausbildungsanstrengungen der Wirtschaft

Die Kommission hat sich auch mit der Frage befasst, ob die Zuwanderung von Mangelfachkräften mit Ausbildungszusagen oder Beschäftigungsgarantien der Wirtschaft verbunden werden sollte. Beschäftigungsgarantien, die nicht sanktionsbewehrt sind, haben sich in der Vergangenheit nicht bewährt. Es sollte daher davon abgesehen werden.

Formelle Ausbildungszusagen – bezogen auf den einzelnen Betrieb – sind nicht sinnvoll, da etliche kleine und mittlere Betriebe keine Möglichkeit oder Berechtigung zur Ausbildung haben. Bevorzugt wären dann Großunternehmen, die ohnehin Ausbildungsanstrengungen nachweisen können. Die Kommission empfiehlt daher ein System, das globale Anreize zur notwendigen inländischen Ausbildung schafft: Bereits durch die enge Kontingentierung und die zeitliche Befristung der Zuwanderung von Engpassarbeitskräften wird die Notwendigkeit inländischer Ausbildungsanstrengungen aufrechterhalten. Durch die Engpassdiagnose werden den Unternehmen wichtige Informationen über entstehende Mangellagen gegeben und daher Signale für künftige Ausbildungserfordernisse ausgesandt. Beim Preissystem stellt die Abgabe sicher, dass Anreize zu eigenen Ausbildungsanstrengungen der Unternehmen entstehen.

Es wird besonders aufmerksam beobachtet werden müssen, ob die vorgesehenen Mechanismen ausreichend sind, um den Umfang inländischer Ausbildungsmaßnahmen zu erhöhen. Auf der Basis der Erfahrungen muss gegebenenfalls überlegt werden, einzelne Berufszweige von der Zuwanderung über die Engpassdiagnose auszunehmen, die nicht in ausreichendem Umfang inländische Ausbildungsanstrengungen unternehmen, um vorhandenen Arbeitskräftemangel zu verringern.

Berücksichtigung der regionalen Arbeitsmarktlage

Die Kommission hat auch den Vorschlag diskutiert, die Höhe und Struktur der arbeitsmarktbezogenen befristeten Zuwanderung durch regionale Bedarfsmeldungen der Unternehmen in Abhängigkeit von der regionalen Arbeitsmarktsituation zu ermitteln.

Die Kommission hält dies nicht für sachgerecht. Bei regionalen Ungleichgewichten auf dem Arbeitsmarkt muss es auch das Ziel sein, durch Erhöhung räumlicher Mobilität Arbeitskräfte aus den Regionen mit Arbeitskräfteüberschüssen zu gewinnen. Darüber hinaus sollte der Zuwanderungsbedarf möglichst objektiv ermittelt werden. Ein Vorteil der vorgeschlagenen Engpassdiagnose ist, dass sowohl die Meldungen der Unternehmen als auch die sektorale Zahl der offenen Stellen und der Arbeitslosen sowie die Beschäftigungsentwicklung in die Bewertung einfließen und so mehr Objektivität

garantieren. Die Engpassdiagnose würde jedoch theoretisch auch eine regionale Bedarfsfestlegung ermöglichen, indem die berufsfachlichen Teilarbeitsmärkte regional definiert werden. Ein Vorzug dieser Engpassdiagnose wäre dann, dass sie in der Lage wäre, die unterschiedliche Mobilität verschiedener Berufsgruppen und Qualifikationsebenen angemessen zu berücksichtigen. Bei der Preissteuerung ist ohnehin zu erwarten, dass die meisten Unternehmen, die bereit sind, eine Abgabe zu entrichten, in Regionen mit hoher Arbeitskräftenachfrage ansässig sind.

Aufenthaltsbedingungen

Die Arbeitserlaubnis von Mangelfachkräften sollte bei beiden Verfahren auf maximal fünf Jahre beschränkt sein. Im Ausländergesetz muss gewährleistet werden, dass eine Aufenthaltsverfestigung nicht eintreten kann. Der Weg zur Dauerzuwanderung wird über das Punktesystem eröffnet.

Der Familiennachzug sollte sofort möglich sein, für den Arbeitsmarktzugang von Ehegatten wird eine Wartefrist von einem Jahr als angemessen erachtet. Um das System der arbeitsmarktgesteuerten Zuwanderung nicht auszuhöhlen, besteht der Arbeitsmarktzugang des Ehegatten nur dann, wenn keine bevorrechtigten Arbeitskräfte aus den Staaten der EU zur Verfügung stehen.

7.8 Zuwanderer für eine Ausbildung in Deutschland gewinnen

Die Kommission empfiehlt, Zuwanderungsmöglichkeiten für junge Menschen zu eröffnen, die eine berufliche Ausbildung im dualen Ausbildungssystem durchlaufen. Daneben sollten auch mehr Menschen aus dem Ausland für ein Studium in Deutschland gewonnen werden. Hierdurch wird die internationale Mobilität gefördert und zugleich eine Möglichkeit geschaffen, Deutschland für Zuwanderer attraktiv zu machen. Der Weg zum Daueraufenthalt soll für die Menschen, die zu Ausbildungszwecken gekommen sind, über das Punktesystem eröffnet werden.

Zuwanderung zur Ausbildung wichtiger Teil der Strategie

Aufgrund der demografischen Entwicklung wird die Zahl der Schulabgänger in den kommenden Jahren erheblich abnehmen, ebenfalls die der Bewerber um Studien- und Ausbildungsplätze. Jungen Zuwanderern mit Deutschkenntnissen und guter Schulbildung sollten daher freie Ausbildungskapazitäten zugänglich gemacht werden. Dies ist Teil der Strategie, über verschiedene bedarfsgerechte Wege Zuwanderer zu gewinnen, die in Deutschland zunehmend benötigt werden. Junge Zuwanderer zunächst befristet zur Ausbildung nach Deutschland einzuladen, würde es diesen Menschen ermöglichen, das Land kennen zu lernen, ihre Sprachkenntnisse auszubauen und erst zu einem späteren Zeitpunkt zu entscheiden, ob sie sich um einen Daueraufenthalt bewerben möchten. Der Erstkontakt mit einem anderen Land ist oftmals der entscheidende Auslöser für den Wunsch, dauerhaft zu bleiben.

Die Anerkennung im Ausland erworbener Qualifikationen ist häufig Voraussetzung für eine adäquate Beschäftigung in Deutschland. Sie bereitet oft Probleme. Zuwanderer, die im Inland ausgebildet wurden, haben diese Schwierigkeiten nicht.

Zudem ist eine erfolgreiche Integration aussichtsreicher, je jünger die Zuwanderer sind. Auch dies spricht für eine Zuwanderungsmöglichkeit zum Zweck der Ausbildung oder des Studiums. Die Einladung hierfür nach Deutschland zu kommen, böte auch Absolventen des deutschen Auslandsschulwesens eine Perspektive. Durch die Verzahnung mit inländischen Ausbildungsmöglichkeiten gewänne das Auslandsschulwesen zusätzliche Attraktivität.

Wettbewerbsvorteil gegenüber anderen Staaten

Für Deutschland wird es sich als Wettbewerbsvorteil gegenüber anderen Staaten erweisen, jungen Zuwanderern eine Berufsausbildung in Deutschland anzubieten: Klassische Einwanderungsländer setzen für die arbeitsmarktbezogene Zuwanderung eine Berufsausbildung und Berufserfahrung zwingend voraus.

Ausgleich zum „Brain Drain“

Da viele der in Deutschland Ausgebildeten in ihre Heimat zurückkehren werden, leistet Deutschland mit dieser Zuwanderungsmöglichkeit einen Entwicklungsbeitrag und einen Ausgleich zum „Brain Drain“. Die Ausbildungsprogramme sollten durch Rückkehranreize begleitet werden, denn internationale Mobilität soll keine Einbahnstrasse sein, sondern in beiden Richtungen ermöglicht und gefördert werden. Um die Entscheidung für eine Rückkehr ins Herkunftsland zu erleichtern, soll Zuwanderern, die zur Ausbildung nach Deutschland gekommen sind und sich später über das Punktesystem für einen Daueraufenthalt qualifiziert haben, dieser Rechtsstatus auch bei einer längerfristigen Ausreise aus Deutschland erhalten bleiben.

Zuwanderung zur Ausbildung im dualen Ausbildungssystem („18-Plus-Programm“)

Die Kommission empfiehlt, jungen Zuwanderern die Möglichkeit zu eröffnen, in Deutschland eine Ausbildung im dualen Ausbildungssystem zu durchlaufen. Die regionalen Ausbildungskonferenzen entscheiden über den Bedarf an Zuwanderern nach diesem Modell. Voraussetzungen sind ein Arbeitsplatzangebot und freie Ausbildungskapazitäten, die von den regionalen Ausbildungskonferenzen festgelegt werden. Zunächst soll ein jährliches Gesamtkontingent von 10 000 Personen den begrenzten Umfang während der Erprobungsphase sicherstellen. Das Programm wird an Bedeutung gewinnen, wenn in wenigen Jahren die Ausbildungsjahrgänge schrumpfen.

Deutschland verfügt über ein leistungsfähiges duales Berufsausbildungssystem, das im Ausland hohes Ansehen genießt. Es ist für im Ausland ausgebildete Fachkräfte schwierig, den Standards und Anforderungen in Deutschland zu genügen. Ein wichtiger Beitrag zur Behebung des Fachkräftemangels wird daher sein, die duale Ausbildung für junge Zuwanderer zu öffnen.

Regionale Ausbildungskonferenzen

Die Ausbildungslage ist in Deutschland regional sehr unterschiedlich. In einem nachfrageorientierten Verfahren wird daher den (bereits bestehenden) regionalen Ausbildungskonferenzen die Aufgabe übertragen, den Bedarf an

jungen Zuwanderern entsprechend der Ausbildungssituation vor Ort festzulegen. Der Vorrang inländischer Jugendlicher ist in diesem Verfahren sichergestellt. Die Konferenzen sind ausgewogen besetzt, Sozialpartner, Kammern und die Arbeitsverwaltung sind daran beteiligt.

Zielgruppe des „18-Plus-Programms“ sind junge Ausländer mit gutem qualifiziertem Schulabschluss im Alter von 18 bis höchstens 25 Jahren und Deutschkenntnissen. Die Altersgrenze ist nach unten flexibel, im Einzelfall können auch Jugendliche unter 18 Jahren zugelassen werden, wenn die Standards der Jugendfürsorge sichergestellt sind. Zwingende Voraussetzung ist ein Lehrstellenangebot.

Die Stellen sollen jährlich nach dem „Windhundprinzip“ vergeben werden. Im Rahmen der Kontingente ist es den Unternehmen gestattet, die jungen Auszubildenden selbständig im Ausland anzuwerben. Es besteht kein Vermittlungsmonopol der Arbeitsverwaltung. Es sollten aber Vermittlungsangebote insbesondere mit Blick auf kleinere Betriebe bereitgestellt werden, die keine Anwerbemöglichkeit im Ausland haben. Das Verfahren soll weitgehend dezentral durchgeführt werden.

Aufenthaltsbedingungen

Ein Wechsel der Lehrstelle ist möglich, schon um eine unangemessene Abhängigkeit der jungen Zuwanderer vom Arbeitgeber zu vermeiden. Der Bezug öffentlicher Leistungen während der Ausbildung ist ausgeschlossen, vielmehr hat der Arbeitgeber für den Unterhalt Sorge zu tragen. Minderjährigen soll eine besondere Fürsorge zustehen. Während der Ausbildung müssen spezielle Deutschkurse für diejenigen angeboten werden, die die Sprache noch nicht gut beherrschen.

Ein Wechsel zum Daueraufenthalt ist nach Beendigung der Ausbildung über das Punktesystem möglich.

Mit Erprobungsphase beginnen

Das Programm wird erst im nächsten Jahrzehnt an größerer Bedeutung gewinnen, wenn die Ausbildungsjahrgänge deutlich kleiner werden. Bereits jetzt aber sollte mit der Erprobung dieses Verfahrens in kleinen Dimensionen begonnen werden. In den nächsten Jahren soll diese Zuwanderungsmöglichkeit durch eine bundesweite Obergrenze limitiert werden, die nach Maßgabe globaler Indikatoren des Ausbildungsstellenmarktes festgelegt wird. In der Anfangsphase sollen höchstens 10 000 junge Menschen pro Jahr über dieses Programm nach Deutschland kommen. Dieses Kontingent kann bedarfsgerecht angepasst und langfristig aufgehoben werden. Anschließend sollte der Bedarf ausschließlich durch die regionalen Ausbildungskonferenzen unter Berücksichtigung des Vorrangs einheimischer Jugendlicher festgelegt werden.

Zuwanderer für ein Studium in Deutschland gewinnen

Die Kommission empfiehlt, die Bemühungen zu verstärken, junge Ausländer für ein Studium in Deutschland zu gewinnen. Hierfür muss das Studium attraktiver gestaltet werden. Außerdem soll es künftig möglich sein, nach Abschluss des Studiums befristet in Deutschland zu arbeiten. Die Absolventen können sich über das Punktesystem auch für ein Daueraufenthaltsrecht bewerben.

Der Wissenschaftsstandort Deutschland muss sich weiter internationalisieren, nicht zuletzt, um die Leistungsfähigkeit und Attraktivität der Forschungseinrichtungen zu steigern. Die Öffnung des Hochschul- und Wissenschaftsstandorts ist darüber hinaus sowohl für die Erhöhung der Innovationsfähigkeit der Wirtschaft als auch für die Weltoffenheit unserer Gesellschaft von zentraler Bedeutung. Zudem fördert sie internationale Mobilität.

Größere Zahl begabter ausländischer Studenten anziehen

Der Bedarf an akademisch gebildeten Arbeitskräften nimmt in allen Industriegesellschaften zu (vgl. Kap. II.3.4). Im „Wettbewerb um die besten Köpfe“ setzen andere Staaten verstärkt auf die Strategie, hoch qualifizierte Zuwanderer zunächst befristet ins Land zu holen, um dann den Wechsel zum Daueraufenthalt rechtlich oder tatsächlich zu ermöglichen. Hierbei ist die Studiermöglichkeit von zentraler Bedeutung.

In Deutschland studieren derzeit etwa 165 000 Ausländer, davon sind gut 110 000 zum Zweck des Studiums ins Land gekommen. Die Zahl hat sich in den letzten zwanzig Jahren verdoppelt. Der Anteil ausländischer Doktoranden unter den ausländischen Studenten liegt in Deutschland bei etwa sechs Prozent. In den USA und Großbritannien ist er deutlich höher als in Deutschland.

Das Studium in Deutschland muss attraktiver gestaltet und die institutionellen Rahmenbedingungen müssen verbessert werden, um in noch größerer Zahl begabte ausländische Studenten anzuziehen. Die gemeinsame Initiative von Bund, Ländern, Kommunen, Wissenschaft und Wirtschaft „Internationales Marketing für den Bildungs- und Forschungsstandort Deutschland“ hat diese Aufgabe in Angriff genommen. Zukünftige Spitzenkräfte lassen sich nur durch Anreize gewinnen, es sollten daher in größerem Umfang Stipendienprogramme zur Verfügung stehen. Eine neue Stipendienkultur muss sich auf allen Ebenen entwickeln.

Befristeter Arbeitsmarktzugang nach dem Studium, Daueraufenthalt über das Punktesystem

Hochschulabsolventen sollen nach Abschluss des Studiums künftig im Rahmen eines einheitlichen Aufenthaltsrechts für maximal zwei Jahre auf dem Niveau der Ausbildung in Deutschland arbeiten können. Damit können sie ihre Ausbildung durch Berufserfahrung ergänzen. Die bisherige Rechtslage, wonach der Aufenthalt ausländischer Studierender nach Abschluss des Studiums in der Regel zu beenden ist, entspricht nicht der Praxis mancher anderer Staaten. Die rigide Regelung wirkt auf viele Studenten abschreckend und vermittelt den Eindruck, nicht willkommen zu sein. Zudem gehen durch eine erzwungene Abwanderung viele Talente verloren, die Deutschland dringend am einheimischen Arbeitsmarkt benötigt. Viele Studienabsolventen kehren nicht in ihr Herkunftsland zurück, sondern wandern in andere Staaten weiter, vornehmlich in die USA.

Nach Abschluss des Studiums soll ein befristeter Arbeitsmarktzugang gewährt werden. Eine Befristung auf zwei Jahre ist sinnvoll, da die Mehrzahl der ausländischen Studierenden in ihr Heimatland zurückkehren will und Deutschland dies nicht zuletzt aus entwicklungspolitischen Gründen fördern sollte. Bei Stipendiaten, die aus entwicklungspolitischen Motiven gefördert wurden, sollte durch eine geeignete Vertragsgestaltung eine Rückkehr ins Herkunftsland sichergestellt werden.

Ein nur nachrangiger Arbeitsmarktzugang für den Fall, dass keine einheimischen Arbeitskräfte zur Verfügung stehen, widerspräche ebenso dem Geist der Neuregelung wie eine Beschränkung auf stark nachgefragte Studienabschlüsse. Eine von Beginn an sichere und von der Entwicklung des Arbeitsmarktes unabhängige Perspektive für ausländische Studenten, ihre Ausbildung durch Berufserfahrungen in Deutschland abrunden zu können, steigert die Attraktivität des Studienstandorts Deutschland. Bei einer Beschränkung auf Mangelberufe wäre dies nicht gewährleistet.

Arbeitsplatzsuchende sollen nach Abschluss ihres Studiums bis zu einem Jahr Zeit haben, eine Anstellung zu finden. In dieser Zeit sollte es dem Hochschulabsolventen gestattet sein, übergangsweise weniger qualifizierte Tätigkeiten zu verrichten, um seinen Lebensunterhalt zu bestreiten. Ein Sozialhilfeanspruch ist für diese Zeit ausgeschlossen.

Ein dauerhaftes Aufenthaltsrecht sollten nur die Studierenden erhalten, die eine Gewähr für eine erfolgreiche Integration in Gesellschaft und Arbeitsmarkt bieten. Der Wechsel zum Daueraufenthalt wird daher nur über das allgemeine Punktesystem möglich sein, wobei Zuwanderer, die in Deutschland studiert haben, deutliche Vorteile gegenüber anderen Bewerbern haben.

Im Hinblick auf den vorrangigen Studienzweck erachtet es die Kommission nicht für notwendig, den Arbeitsmarktzugang neben dem Studium zu erweitern. Bei der Berechnung der zulässigen Arbeitszeiten sollte flexibler vorgegangen werden. So sollte künftig auch mehr als 90 Tage gearbeitet werden können, solange das Gesamtvolumen das Äquivalent der Arbeitsleistung von 90 Tagen nicht überschreitet.

Auswahl der Studienbewerber

Nach Auffassung der Kommission sollten Ansätze fortentwickelt werden, Hochschulen und wissenschaftliche Organisationen bereits im Ausland verstärkt in die Auswahlentscheidung der Studienbewerber einzubinden. Es muss auch sichergestellt sein, dass die schulische Vorbildung des Zuwanderers die allgemeine Hochschulreife garantiert.

Verbesserungen bei den Verwaltungsverfahren

Bei den Verwaltungsverfahren sind Verbesserungen nötig. Die Studienzulassung und das aufenthaltsrechtliche Verfahren sollten harmonisiert werden. Der Studienbewerber sollte nur eine Anlaufstelle benötigen, die alle Fragen regelt und auch bei der Auswahl der Universität beraten kann. Weitere geeignete Möglichkeiten zur Verfahrensvereinfachung und -beschleunigung sind zu prüfen. Die Aufenthaltsbewilligung wird sich von vornherein auf die gesamte Dauer des Aufenthalts, also Studium plus Arbeitsphase, erstrecken. Dies beinhaltet auch eine befristete Beschäftigung nach Abschluss des Studiums wie auch eine anschließende Promotion oder Magisterarbeit. Bei Behördenkontakten in Deutschland sollten die Universitäten mehr Hilfestellungen leisten.

Bei einem endgültigen Scheitern des Studiums, z.B. bei Nichtbestehen der Zwischenprüfung, muss der Aufenthalt beendet werden. Ein einmaliger Wechsel des Studienganges soll allerdings – wie bisher – hingenommen werden.

Insgesamt muss sich Deutschland auch in anderen Bildungsbereichen um mehr Internationalität bemühen. So sollten für die – voraussichtlich wenigen – Fälle, in denen Kinder und Jugendliche ein deutsches Internat oder eine deutsche Schule besuchen wollen, geeignete rechtliche Instrumentarien

geschaffen werden. Die Fürsorge und der Unterhalt müssen allerdings gewährleistet sein. Zu denken ist hierbei in erster Linie an Absolventen deutscher Auslandsschulen, die nicht bis zur allgemeinen Hochschulreife führen. In diesen Fällen soll es möglich sein, die Schulausbildung nach deutschem Schulsystem in Deutschland zum Abschluss zu bringen.

7.9 Bewährte Formen der Zuwanderung ins neue Recht übernehmen

Die Kommission empfiehlt, Elemente des bisherigen Arbeits-erlaubnisrechts in das neue System zu übernehmen, damit der bisherige Arbeitsmarktzugang einzelner Gruppen nicht künftig verbaut wird. Es ist jedoch eine umfassende Rechts-bereinigung vorzunehmen, die Transparenz schafft und den Paradigmenwechsel vom Anwerbestopp zur geregelten Zuwanderung zum Ausdruck bringt. Darüber hinaus sind einige Liberalisierungen vorzunehmen. Der Vorrang von Inländern und EU-Bürgern soll in einem „globalen“ Verfahren sichergestellt werden.

Viele Tatbestände des bisherigen Arbeitsmarktzugangsrechts entsprechen den besonderen Bedürfnissen und Interessenlagen einzelner Teilbereiche von Wirtschaft und Gesellschaft. Beispielhaft seien Sportler und Schausteller genannt. Diese Gruppen sollen auch künftig Zugang zum deutschen Arbeitsmarkt erhalten. Die Tatbestände werden im Rahmen eines bereinigten Katalogs in das neue System übernommen, soweit sie nicht ohnehin von einer der neu geschaffenen Zuwanderungsmöglichkeiten abgedeckt werden. Es ist allerdings eine gesetzliche Neuordnung im Sinne einer positiven Zuwanderungsgesetzgebung (Paradigmenwechsel vom Anwerbestopp zur gesteuerten Zuwanderung) vorzunehmen.

Bei aller notwendigen Differenzierung sollte sich das Gesamtsystem um Klarheit und Transparenz bemühen. Bei der Rechtsbereinigung sind deshalb parallele Regelungen in verschiedenen Normen zu harmonisieren. Eine klarere Typisierung ist anzustreben, Rechtsunsicherheiten müssen beseitigt werden – auch um durch eindeutige und verständliche Regelungen klare Signale an zuwanderungswillige Personen auszusenden.

Statuswechsel zum Daueraufenthalt

Ein Statuswechsel zum Daueraufenthalt wird für alle Arbeitsmigranten mit Ausnahme von Saisonarbeitskräften und Werkvertragsarbeitnehmern über das Punktesystem möglich sein. Arbeitskräfte, die nach bisherigem Recht unbefristet zum Arbeitsmarkt zugelassen sind, werden auch künftig bei Fortbestehen des Arbeitsverhältnisses das Daueraufenthaltsrecht erhalten, ohne sich über das Punktesystem qualifizieren zu müssen.

Globale Vorrangprüfung

Bei der Prüfung des Arbeitsmarktvorrangs von Inländern sollte von der „individuellen Vorrangprüfung“ abgerückt werden (vgl. Kap. II.5.1 und Kap. II.5.2). Sachgerechter erscheint eine Gesamtbetrachtung der Teilarbeitsmärkte, ob in dem jeweiligen Beruf insgesamt eine ausreichende Zahl an Arbeitskräften vorhanden ist. Es können regionale und qualifikationsspezifische Positivlisten von Berufen gebildet werden, in denen eine Beschäftigung von Ausländern

stattfinden kann. Hierfür werden die Erkenntnisse der fortentwickelten Engpassanalyse am Arbeitsmarkt wichtige Informationen liefern.

Greencard-Programm fortführen

Die Greencard-Verordnung ist der Vorreiter des Paradigmenwechsels beim Arbeitsmarktzugang nach Deutschland. Das ohnehin befristete Programm sollte nicht vorzeitig beendet werden, zumal Ausbildungsinitiativen zwischen der Wirtschaft und der Bundesanstalt für Arbeit verabredet wurden und derzeit tatsächlich ein erheblicher Bedarf an Fachkräften der Informations- und Telekommunikationsbranche besteht. Diesen Fachkräften sollte bei Fortdauer des Beschäftigungsverhältnisses ein Daueraufenthalt im Sinne einer Verfestigung ihres Aufenthaltsstatus angeboten werden. Nach dem Jahr 2003 werden solche Spezialisten über die neuen Zuwanderungswege verschiedene Möglichkeiten haben, zur Arbeitsaufnahme nach Deutschland einzureisen, so dass eine Neuauflage des Sonderprogramms nicht notwendig erscheint.

Regelungen für Werkvertrags- und Saisonarbeitskräfte fortführen

Die Werkvertragsregelungen sollten beibehalten, jedoch den Bedürfnissen des EU-Erweiterungsprozesses entsprechend angepasst werden. Die Grenzgängerregelung ist mit Blick auf die besondere Situation ostdeutscher Grenzregionen behutsam an die veränderte Arbeitsmarktsituation anzupassen.

Die Regelungen für Saisonarbeitskräfte sollen fortgeführt werden, um die Wettbewerbsfähigkeit in den betroffenen Wirtschaftssektoren zu erhalten. Eine ständige Anpassung an die sich aus der EU-Erweiterung ergebenden Folgen und die Entwicklung des Arbeitsmarktes muss erfolgen. Die maximale Beschäftigungsdauer sollte entsprechend dem praktischen Bedarf auf sechs Monate verlängert werden. Das Volumen der von diesen Saisonarbeitskräften geleisteten Arbeit sollte insgesamt nicht ausgeweitet werden. Auch der rechtliche Status der Arbeitskräfte darf sich durch eine längere Beschäftigungsdauer nicht ändern. Zudem müssen sozialrechtliche Bestimmungen angepasst werden, um zu verhindern, dass aus einer längeren Beschäftigungsdauer zusätzliche Ansprüche gegenüber den deutschen sozialen Sicherungssystemen entstehen.

Aufenthaltsfristen großzügiger festlegen

Die Fristen für den Aufenthalt im Rahmen des internationalen Personalaustausches sind auf drei Jahre zu verlängern, um mehr Flexibilität zu ermöglichen. Analog zum Programm für Fachkräfte in Mangelbereichen sollte über eine Verlängerung der Aufenthaltsfrist für Spezialitätenköche auf fünf Jahre nachgedacht werden. Eine Aufenthaltsverfestigung darf allerdings auch für diese Personengruppe nicht eintreten. Auch sollte die Verwaltungspraxis bei der zahlenmäßigen Begrenzung der Einstellung von Spezialitätenköchen pro Gastronomiebetrieb in Abhängigkeit von der Betriebsgröße rechtlich verankert werden.

Im Zuwanderungsbescheid sollen aufenthaltsrechtliche Fragen und Aspekte des Arbeitsmarktzugangs bereits abschließend entschieden werden, so dass nach der Einreise keine weiteren diesbezüglichen Behördengänge notwendig werden.

7.10 Verfahren der arbeitsmarktorientierten Zuwanderung einfach und schnell gestalten

Die Kontingente der arbeitsmarktorientierten Zuwanderung (Zuwanderungsprogramm) sollen jährlich durch eine Verordnung der Bundesregierung auf Vorschlag eines Zuwanderungsrates politisch festgelegt werden (vgl. Kap.V.2.1).

Im Interesse eines modernen Zuwanderungssystems ist es geboten, die Einzelverfahren für die Zuwanderung möglichst einfach, sachgerecht und transparent zu gestalten. Dabei kommt hinsichtlich der Verfahrensvereinfachung der Abkehr von der bisherigen individuellen Prüfung des Arbeitsmarktvorrangs besondere Bedeutung zu (vgl. Kap. II.7.9). Will Deutschland in nennenswertem Umfang Hochqualifizierte für einen Aufenthalt gewinnen, sind schnelle Verfahren unverzichtbar. Dazu müssen u.a. die Möglichkeiten der modernen Informationstechnologie ausgeschöpft werden.

Die Kommission empfiehlt, die Verfahren für den Antragsteller zu vereinfachen. Es sollte künftig nur noch einen behördlichen Ansprechpartner geben. Die Aufenthalts- und die Arbeitserlaubnis sind in einem Bescheid zu erteilen.

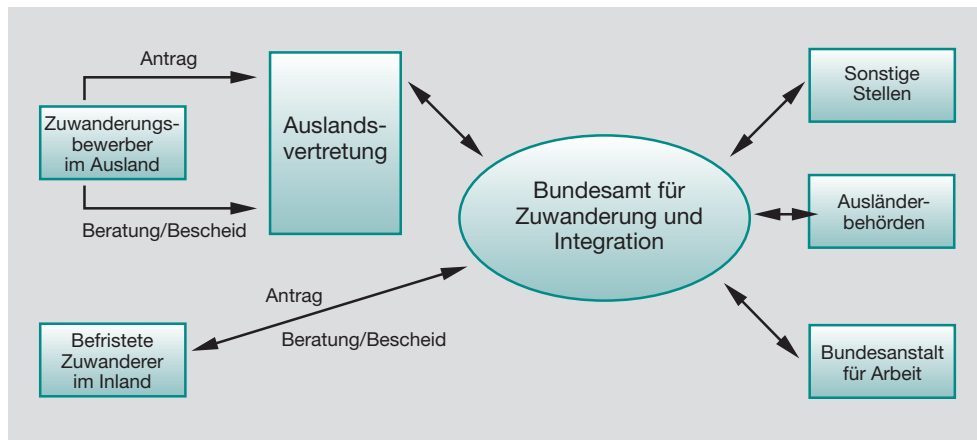
Die Kommission empfiehlt, in allen arbeitsmarktorientierten Zuwanderungsverfahren jeweils eine Behörde zu installieren, die das Verfahren koordiniert und beschleunigt. Bei der dauerhaften Zuwanderung sollte dies das neue „Bundesamt für Zuwanderung und Integration“ (BZI) (vgl. Kap. V.2.4) sein. Bei der befristeten Zuwanderung sollte die Koordination bei der Bundesanstalt für Arbeit liegen, weil bei dieser Zuwanderungskategorie die Prüfung der aktuellen Lage des Arbeitsmarktes im Mittelpunkt des Verfahrens steht.

Bei der dauerhaften Zuwanderung geht die Initiative in der Regel vom Zuwanderer aus (angebotsorientiertes Verfahren), bei der befristeten Zuwanderung liegt ein Arbeitsplatzangebot eines deutschen Arbeitgebers zugrunde (nachfrageorientiertes Verfahren). Diesen unterschiedlichen Ausgangsbedingungen soll durch unterschiedliche Verfahrenswege Rechnung getragen werden.

Verfahren für dauerhafte Zuwanderung

Bei den Verfahren der dauerhaften Zuwanderung, denen die Initiative des Zuwanderers im Ausland zugrunde liegt, sollten die Auslandsvertretungen Ansprechpartner für die Bewerber sein. Die Zuwanderungsstelle sollte integraler Bestandteil der Auslandsvertretung sein, um Kapazitätsverluste und Koordinierungsprobleme zu vermeiden („atmende Organisation“, Prof. Dr. Werner Jann, Universität Potsdam).

Abb. II.14: Dauerhafte Zuwanderung über Punktesystem

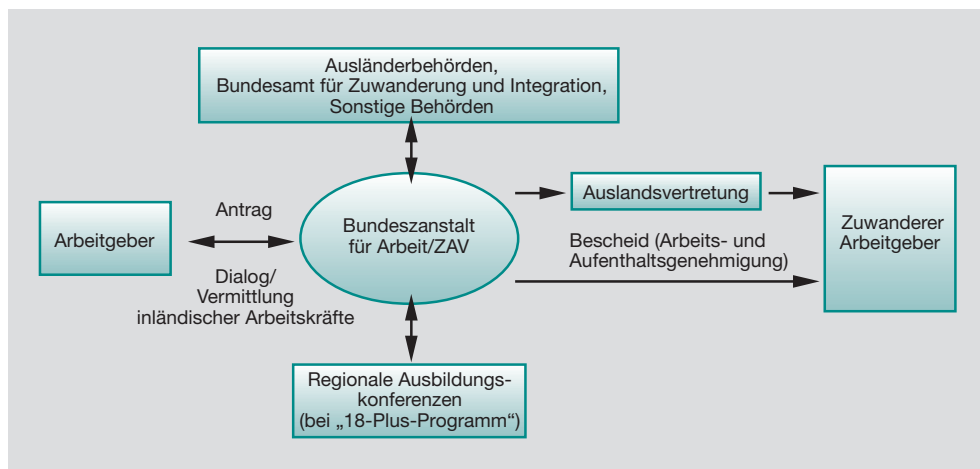


Um eine einheitliche Handhabung des Auswahlverfahrens für dauerhafte Zuwanderer im Inland zu gewährleisten, soll ein neu zu schaffendes Bundesamt für Zuwanderung und Integration (BZI) die koordinierende und letztentscheidende Stelle sein (vgl. Kap. V.2.4). Eine dezentrale Entscheidung bietet sich auch deshalb nicht an, weil nicht in allen Fällen klar sein wird, wo der Zuwanderer in Deutschland seinen Wohnsitz nehmen wird. Das BZI wird Expertisen und Sachentscheidungen anderer Behörden einholen. Die Sachkompetenz anderer Behörden ist sowohl bei der Erstellung des Punktesystems als auch bei der Bewertung der Bewerbungen zu nutzen. Fragen bezüglich aktueller Entwicklungen des Arbeitsmarktes stehen nicht im Mittelpunkt, spielen aber eine wesentliche Rolle. Für diese Fragen ist die Bundesanstalt für Arbeit zuständig. Für Fragen der öffentlichen Sicherheit und Ordnung sind die Landesinnenminister und deren Ausländerbehörden zuständig.

Verfahren für befristete Zuwanderung

Bei allen Wegen der befristeten arbeitsmarktbezogenen Zuwanderung ist ein Arbeitsplatzangebot Schlüssel zum weiteren Verfahren. Dies gilt für die Zuwanderung von Wissenschaftlern, Spitzenkräften der Wirtschaft, Mangel-fachkräften und das „18-Plus-Programm“ ebenso wie für weite Teile des bisher zulässigen Arbeitsmarktzugangs vom Ausland aus. Der Arbeitgeber benötigt einen sachkompetenten Ansprechpartner vor Ort. Hierfür kommt in erster Linie die Arbeitsverwaltung mit ihren knapp 200 Arbeitsämtern und 600 Geschäftsstellen in Frage. Im direkten Dialog zwischen der Arbeitsverwaltung und dem Arbeitgeber kann auch geklärt werden, inwieweit alternativ oder ergänzend zur Zuwanderung von Arbeitskräften auf Inländer zurückgegriffen werden kann, die dem Arbeitsmarkt bereits zur Verfügung stehen. In der Bundesanstalt für Arbeit sind die Sozialpartner unmittelbar in die Entscheidungen einbezogen.

Abb. II.15: Befristete arbeitsmarktbezogene Zuwanderung



Um Reibungsverluste zu vermeiden, sollte die Koordinierung des Verfahrens und die abschließende Entscheidung ebenfalls bei der Arbeitsverwaltung liegen, da zentrale entscheidungsrelevante Fragen in ihrer Kompetenz liegen. Materiell stehen Fragen des Arbeitsmarktes und der Bewertung von Arbeitsverträgen und Qualifikationen im Zentrum der Prüfung. Die Bundesanstalt für Arbeit mit ihrem Unterbau verfügt in diesen Bereichen bereits heute über große Erfahrung und eine gewachsene Behördenstruktur: 2000 wurden 342 000 Arbeitsgenehmigungen an Ausländer im Ausland erteilt. Unter Beteiligung der Ausländerbehörden, der Auslandsvertretungen und anderer betroffener Behörden kann die Bundesanstalt für Arbeit die Verfahren unmittelbar koordinieren. Eine Bündelung der Verfahren beim BZI würde zwangsläufig zu Effizienzverlusten führen, da die Verwaltungsabläufe letztlich ausgeweitet würden. Die nachfrageorientierten Verfahren sollten daher dezentral durchgeführt und entschieden werden.

Das neu zu schaffende Bundesamt für Zuwanderung und Integration benötigt einen umfassenden Überblick über das gesamte Wanderungsgeschehen in Deutschland. Die Bundesanstalt für Arbeit stellt dem Amt daher die notwendigen Daten und Statistiken zur Verfügung.

Hinsichtlich der nach bisherigem Recht zulässigen Arbeitsmigration, die ins neue Recht übernommen werden soll (vgl. Kap. II 7.9), sind die Verfahren im Sinne dieses Vorschlags sachgemäß zu regeln.

Zuständigkeiten nach der Einreise

Für Fragen, die im Zusammenhang mit der öffentlichen Sicherheit und Ordnung stehen, sind die Länder mit ihren Ausländerbehörden zuständig. Insbesondere Entscheidungen über eine eventuelle Ausweisung von Zuwanderern liegen daher in der Kompetenz der Ausländerbehörden.

8 Arbeitsmarktzugang von Zuwanderern, die aus humanitären oder sozialen Gründen nach Deutschland kommen

Die Kommission empfiehlt, Zuwanderern mit der Perspektive eines dauerhaften Aufenthalts aus wirtschaftlichen und integrationspolitischen Gründen einen sofortigen unbeschränkten Arbeitsmarktzugang zu gewähren. Bei anderen Zuwanderern sollten Beschränkungen des Arbeitsmarktzugangs aufrechterhalten werden, um Sogeffekte zu vermeiden. Die Zugangsregelungen des neuen arbeitsmarktorientierten Zuwanderungssystems sollten nicht unterlaufen werden.

Es sprechen sowohl integrationspolitische (vgl. Kap. IV.4.2) als auch wirtschaftliche Gründe dafür, Zuwanderern, die etwa nach der Feststellung eines zwingenden Abschiebungshindernisses eine Aussicht auf dauerhaften Aufenthalt haben, den sofortigen gleichrangigen Arbeitsmarktzugang auch außerhalb des arbeitsmarktorientierten neuen Zuwanderungssystems zu gewähren. Verbesserungen ergeben sich hierdurch vor allem bezüglich der Rechtsstellung von Zuwanderern im Rahmen des Familiennachzugs. Die Arbeitsmöglichkeit verringert Vorbehalte in der Bevölkerung, verbessert die Integrationschancen der Zuwanderer und leistet damit einen wichtigen Beitrag, die Akzeptanz künftiger Zuwanderung zu erhöhen.

Asylbewerber

Beim Arbeitsmarktzugang von Asylbewerbern im laufenden Verfahren sollte es bei der bestehenden Regelung bleiben, den Zugang erst nach einer einjährigen Wartezeit zu gewähren. Die Jahresfrist wird auch als Signal verstanden, die Asylverfahren innerhalb jenes ersten Jahres, in dem der Asylbewerber nicht arbeiten darf, abzuschließen, um eventuelle Sogwirkungen zu verringern. Ein gleichrangiger Arbeitsmarktzugang mit einheimischen Personen nach Ablauf der Wartezeit würde die Akzeptanz weiterer Zuwanderung bei deutschen und bereits hier lebenden ausländischen Personen gefährden. Jedoch sollte in diesem Zusammenhang auf eine am konkreten Arbeitsplatz orientierte, individuelle Vorrangprüfung aus den genannten Gründen verzichtet werden. Vielmehr sollte auch hier eine allgemeine Engpassdiagnose am regionalen Teilarbeitsmarkt ausschlaggebend sein. Hierbei kann auf die Erkenntnisse der mit Blick auf die Engpass-Arbeitskräftezuwanderung aufzubauenden Instrumentarien der Bundesanstalt für Arbeit zurückgegriffen werden.

9 Deutschland für Zuwanderer attraktiver machen

Die Kommission empfiehlt, mit Kreativität und Entschlossenheit ein breites Maßnahmenbündel in die Wege zu leiten, das Deutschland für qualifizierte Zuwanderer attraktiver macht. Hierzu sind gemeinsame Anstrengungen von Gesellschaft und Politik notwendig. Versäumnisse in diesem Bereich können das gesamte Projekt der arbeitsmarktorientierten Zuwanderung gefährden.

Um im internationalen „Wettbewerb um die besten Köpfe“ bestehen zu können, bedarf es über eine neue Zuwanderungspolitik hinaus erheblicher gesellschaftlicher und politischer Anstrengungen, die darauf zielen, Deutschland für qualifizierte Zuwanderer attraktiver zu machen. Deutschland besitzt als führender Wirtschaftsstandort international den Ruf eines wohlhabenden Landes mit einem bedeutenden kulturellen und intellektuellen Erbe. Soziale Sicherheit und gesellschaftlicher Frieden bringen Deutschland Ansehen im Ausland. Hinzu kommen eine gute Infrastruktur und ein vielfältiges Freizeitangebot. In vielen Ländern genießt Deutschland zudem ein hohes Ansehen als international verantwortlicher Akteur.

Auf der anderen Seite aber wird das Bild Deutschlands im Ausland von der Geschichte, insbesondere von der nationalsozialistischen Gewaltherrschaft geprägt. Ausländische Medien schenken ausländerfeindlichen Übergriffen in Deutschland besondere Aufmerksamkeit. Ein Nachteil ist zudem die geringe Verbreitung der deutschen Sprache im Ausland. Dieses wird durch das weltweite Vordringen der englischen Sprache noch verstärkt.

Es wird ein breites Maßnahmenbündel notwendig sein, um die Rahmenbedingungen für arbeitsmarktbezogene Zuwanderung günstiger zu gestalten: Das Bild Deutschlands im Ausland muss weiter verbessert werden. Einer Verhinderung fremdenfeindlicher Übergriffe sowie schnellen und entschlossenen Gerichtsverfahren für rechtsradikale Straftäter kommt hierbei große Bedeutung zu. Ebenso bedeutsam ist, dass sich möglichst viele gesellschaftliche Organisationen und individuelle Initiativen gegen ausländerfeindliche Aktivitäten wenden und sich auch die Medien entsprechend engagieren (vgl. Kap. IV.6.2). Es ist auch wichtig, mehr Menschen für touristische und berufliche Kurzaufenthalte wie Praktika in Deutschland zu gewinnen, damit sie das Land aus einer persönlichen Perspektive kennen lernen. Auch die auswärtige Kulturpolitik kann einen erheblichen Beitrag leisten. Nicht zuletzt sollten die Anstrengungen, die deutsche Sprache im Ausland zu verbreiten, zielgruppenorientiert verstärkt werden.

Die Zuwanderungsverfahren sollten reibungslos und zuwandererfreundlich durchgeführt werden. Die Anlaufstellen für Zuwanderer im Ausland sind Schaufenster Deutschlands vor Ort. Die deutschen Auslandsvertretungen müssen daher in die Lage versetzt werden, ihre neuen Aufgaben erfolgreich wahrzunehmen. In Deutschland selbst werden schnelle und transparente Verfahren benötigt. Die Notwendigkeit von Behördenkontakten sollte minimiert werden. In den Ausländerbehörden sollte zudem ein positiveres Klima Einzug halten.

Für hoch qualifizierte Zuwanderer sind nur Länder interessant, in denen sie sich entsprechend ihrer beruflichen Qualifikation verwirklichen können. Zugangsregulierungen, die eine ausbildungsadäquate Berufsausübung von qualifizierten Zuwanderern erschweren oder unmöglich machen, müssen daher beseitigt werden. Deutliche Erleichterungen bei der Anerkennung von Abschlüssen sind unabdingbar (vgl. Kap. II.6.2). Darüber hinaus werden die Unternehmen den Zuwanderern bessere Möglichkeiten einräumen müssen, sich durch „training on the job“ für interessante Aufgaben zu qualifizieren. Ein innovatives Arbeitsumfeld und dynamische Aufstiegsmöglichkeiten spielen bei der Zuwanderungsentscheidung eine wichtige Rolle. Für hoch qualifizierte Arbeitskräfte ist es zudem von zentraler Bedeutung, dass ihre Kinder leistungsfähige Bildungssysteme vorfinden, die dem internationalen Vergleich standhalten (vgl. Kap. II.4.6).

Das soziokulturelle Umfeld spielt bei der Zuwanderung hoch qualifizierter Arbeitskräfte ebenfalls eine bedeutende Rolle. Ein ausländerfreundliches Klima in Deutschland und eine offene und positive Einstellung vieler Deutscher sind notwendig. Dies ist eine Herausforderung an die Politik, aber auch an jeden Einzelnen. Von der ethnisch oder abstammungsdefinierten Nation muss der Weg zu einer durch gemeinsame Werte definierten Staatsbürgergemeinschaft gegangen werden. Dazu muss die Einbürgerungskultur in Deutschland weiterentwickelt werden. Nur mit dem Erwerb der Staatsangehörigkeit ist die volle Integration von Zuwanderern verbunden. Auch die Bildungspolitik kann einen Beitrag dazu leisten, Offenheit und Verständnis für andere Kulturen zu wecken. Um ein zugewanderungsfreundlicheres Klima zu schaffen, wird eine aktive Informationspolitik der Regierung notwendig sein, die den wirtschaftlichen und kulturellen Nutzen der neuen Zuwanderer für die Gesellschaft verdeutlicht. Wir bewegen uns in einem Spannungsfeld einerseits der vorausschauenden Lösungsfindung für sich langfristig entwickelnde, fundamentale Veränderungen und der tatsächlichen Wahrnehmung der sozialen Realitäten in der Öffentlichkeit andererseits, die durch die hohe Arbeitslosigkeit und die mangelnde Integration bereits hier lebender Ausländer geprägt ist. Der Aufklärung der Bevölkerung kommt daher hohe Bedeutung zu (vgl. Kap. IV.6).

Die Anstrengungen zur Attraktivitätssteigerung werden künftig auch möglicherweise den einen oder anderen hoch qualifizierten Deutschen bewegen, im Land zu bleiben oder nach Deutschland zurückzukehren. Derzeit arbeiten in den USA 17 000 bis 18 000 Deutsche und eine größere Zahl von Ausländern, die zuvor in Deutschland eine naturwissenschaftliche Promotion abgeschlossen haben.

III Humanitär handeln

Deutschland hat in seiner jüngeren Geschichte buchstäblich alle denkbaren Erscheinungsformen des grenzüberschreitenden Wandergeschehens erlebt: Aus-, Ein- und Transitwanderungen, Arbeitswanderungen ebenso wie Flucht- und Zwangswanderungen – von Deutschen ins Ausland und von Ausländern nach Deutschland. Dabei sind nicht nur Menschen über Grenzen gewandert, sondern es haben sich auch Grenzen über die Menschen hinweg verändert. Und innerhalb des Landes sind Personen und Gruppen wegen ihrer politischen Überzeugung, Religion oder ethnischen Zugehörigkeit ausgegrenzt und verfolgt worden. Diese geschichtliche Erfahrung verpflichtet dazu, mit Entschiedenheit für eine gerade auch humanitär motivierte Zuwanderungspolitik einzutreten.

Eine auch am humanitären Handeln orientierte Zuwanderungspolitik muss – und kann – mehreres leisten. Sie ist großzügig gegenüber denen, die Schutz und Hilfe zu Recht in Anspruch nehmen, aber nicht ohnmächtig gegenüber Fehlentwicklungen. Sie ist weltoffen, verzichtet aber dort, wo dies möglich und zulässig ist, nicht auf Begrenzung und Steuerung. Sie ist altruistisch, verliert aber auch das berechnete Eigeninteresse des Landes und seiner Bevölkerung nicht aus den Augen. Die Verpflichtung zu humanitärem Handeln ist damit das Merkmal einer Zuwanderungspolitik, welche die Aufnahmegesellschaft fordert, jedoch nicht überfordert – und damit dafür sorgt, dass sich Deutschland seiner Verantwortung als Mitglied der Staatengemeinschaft stellt.

Zuwanderungspolitik ist deshalb auch von Antagonismen geprägt. Sie dürfen nicht zu Gegensätzlichkeiten verhärten, die den Handlungsspielraum für einen Politikwechsel einengen. Das Bewusstsein wächst, dass unsere Gesellschaft bestimmte Zuwanderer braucht. Andere hingegen brauchen weiterhin uns – diejenigen, die Schutz vor politischer Verfolgung suchen ebenso wie diejenigen, die als Spätaussiedler oder jüdische Zuwanderer nach Deutschland kommen.

Dabei steht das eine nicht beziehungslos neben dem anderen. Eine positive Einstellung zur Zuwanderung aus arbeitsmarktpolitischen und demografischen Gründen hat nur Bestand, wenn zugleich die Überzeugung wächst, dass nicht nur der im vorstehenden Kapitel beschriebene Aufbruch, sondern auch eine humanitär motivierte Zuwanderungspolitik notwendig und gestaltbar ist. Die Einleitung der neuen Zuwanderungspolitik setzt deshalb eine ernsthafte, nüchterne und von Emotionen möglichst freie Beschäftigung mit der Zuwanderung aus humanitären Gründen voraus.

Unter diesen Prämissen hat sich die Kommission mit den Bereichen Asyl und Flüchtlinge, Spätaussiedler, jüdische Zuwanderung, Familiennachzug und Illegale befasst. Die Kommission hat dazu Praktiker sowie Experten aus Politik und Wissenschaft gehört und Gutachten eingeholt. Ein besonderes Anliegen der Kommission ist es, mit den Empfehlungen gerade in diesem und dem folgenden Kapitel dazu beizutragen, den inneren Frieden zu festigen und die Grundsätze des Völkerrechts zu stärken.

1 Asyl und Flüchtlinge

Eine Asyl- und Flüchtlingspolitik, die wirksamen Schutz gewähren will, muss den menschen- und völkerrechtlichen Verpflichtungen Deutschlands Rechnung tragen und sowohl der Schutzbedürftigkeit und der Lebenssituation

Schutzsuchender als auch der Leistungsfähigkeit der Aufnahmegesellschaft gerecht werden.

Ausgangspunkt und Kernstück einer solchen Politik ist ein an humanitären Grundsätzen ausgerichteter umfassender Schutz für Menschen, die aus politischen Gründen verfolgt werden und deshalb an Leben oder Freiheit bedroht sind. Dazu gehören auch faire Verfahrensregelungen, die eine zügige Entscheidung über das Schutzbegehren ermöglichen. Ein eingeschränkter Verfolgungsschutz steht diesem Ziel ebenso entgegen wie Verfahren, die den Schutzsuchenden für längere Zeit über sein weiteres Schicksal im Unklaren lassen.

Eine effektive Flüchtlingspolitik hängt aber nicht nur von rechtlichen und verfahrensmäßigen Rahmenbedingungen ab, sie muss auch die Aufnahmebereitschaft und -fähigkeit der einheimischen Bevölkerung im Auge behalten und pflegen. Flüchtlingsschutz kann auf Dauer nur *mit* der Aufnahmegesellschaft, *nicht gegen* sie verwirklicht werden. Diese will zwar angemessenen Schutz gewähren. Sie will jedoch nicht, dass sich eine größere Zahl von Personen – obwohl nicht schutzbedürftig – langfristig in Deutschland aufhält, weil ihre Verfahren übermäßig lange dauern oder weil nach Ablehnung ihrer Schutzersuchen eine Ausreise unterbleibt. Dadurch wird nicht nur die Aufnahmebereitschaft der einheimischen Bevölkerung und ihre Fähigkeit gemindert, die mit dem Aufenthalt verbundenen finanziellen und sozialen Lasten zu tragen; vielmehr leidet auch die Glaubwürdigkeit und Integrität des Aufnahmeverfahrens. Für einen effektiven Flüchtlingsschutz ist es deshalb unabdingbar, Voraussetzungen für faire und effiziente Prüfungsverfahren zu schaffen. Es ist sicherzustellen, dass Schutzbedürftige tatsächlich geschützt werden und Personen, die nicht schutzbedürftig sind, nach einem negativen Verfahrensausgang in ihr Herkunftsland zurückkehren. Der missbräuchlichen Ausnutzung von rechtlichen Möglichkeiten ist entgegenzutreten.

1.1 Problemlösung durch eine Änderung des Grundgesetzes?

Art. 16a GG – historische Verpflichtung und Beitrag zur gesellschaftlichen Stabilität

In der politischen Diskussion finden sich gegensätzliche Vorstellungen zu der Frage, ob eine wirksamere Politik eine Grundgesetzänderung erfordert oder nicht. Einerseits wurde bis vor kurzem die Forderung erhoben, das Asylrecht weiter einzuschränken und das Grundrecht auf Asyl in eine institutionelle Garantie umzuwandeln. Andererseits wird aber auch die gegenläufige Ansicht vertreten, die mit dem Asylkompromiss verbundenen Einschränkungen wieder rückgängig zu machen, um zu der ursprünglichen Fassung des Asylgrundrechts zurückzukehren.

Das Asylgrundrecht ist auch in der seit dem Jahr 1993 geltenden Fassung des Art. 16a GG nicht von vornherein der Disposition des verfassungsändernden Gesetzgebers entzogen (BVerfGE 94, 49 [103 f.]). Auch Völkerrecht und Europarecht erfordern nicht, dass die Bundesrepublik Deutschland ihre humanitären Verpflichtungen im innerstaatlichen Recht durch ein Individualgrundrecht gewährleistet.

Die Normierung des Asylanspruchs als ein aus der Menschenwürde hergeleitetes Grundrecht ist jedoch eine Antwort des Parlamentarischen Rates auf die Erfahrungen während der Zeit des Nationalsozialismus, die viele poli-

tisch verfolgte Menschen nur deshalb überlebt haben, weil sie im Ausland Schutz gefunden haben. Aus dem Bekenntnis des Grundgesetzes zu den historischen und humanitären Verpflichtungen der Bundesrepublik Deutschland und dem hohen Stellenwert eines grundrechtlich verbürgten individuell einklagbaren Anspruchs auf Asyl ergibt sich das verfassungspolitische Erfordernis, jede Einschränkung des Asylrechts überzeugend zu rechtfertigen.

Einer überzeugenden Rechtfertigung bedürfte jedoch auch die Wiederherstellung der ursprünglichen Fassung des Art. 16 Abs. 2 Satz 2 GG. Immerhin hat der Kompromiss mit der heutigen Fassung des Art. 16a GG zu einer gesellschaftlichen Entspannung geführt, die nicht gering geschätzt werden sollte. Bekanntlich ist die Zahl der Asylbewerber, die 1992 fast 440 000 betrug, auch aufgrund der am 30. Juni 1993 in Kraft getretenen Verfassungsänderung kontinuierlich gesunken.

Rückkehr zur ursprünglichen Fassung des Asylgrundrechts?

Eine Rückkehr zur ursprünglichen Fassung des Asylgrundrechts käme nur dann in Betracht, wenn geltend gemacht werden könnte, dass seit 1993 Asylbewerbern, die tatsächlich schutzberechtigt sind, der Zugang nach Deutschland in unzumutbarer Weise erschwert oder zu Unrecht verweigert worden ist. Davon hat sich die Kommission nicht überzeugen können. Abgesehen davon, dass konkrete Beispiele dafür auch in den Anhörungen nicht benannt worden sind, spricht die sich aus der Genfer Flüchtlingskonvention ergebende Rechtslage dagegen. Diese als Völkerrecht verbindliche Konvention verbietet in ihrem als § 51 Abs. 1 AuslG in das nationale Recht übernommenen Art. 33 die Abschiebung von Schutzsuchenden, denen aufgrund politischer Verfolgung Gefahren an Leben und Freiheit drohen, in einen Verfolgerstaat auch dann, wenn sie über einen sicheren Drittstaat eingereist sind. Bei einer Wiederherstellung des Art. 16 Abs. 2 Satz 2 GG alter Fassung könnten sich Ausländer, die aus einem sicheren Drittstaat einreisen, für die Begründung eines vorläufigen Bleiberechts auch auf das Asylgrundrecht berufen.

Umwandlung des Asylgrundrechts in eine institutionelle Garantie?

Die Verfechter einer Umwandlung des Asylgrundrechts in eine institutionelle Garantie stellen nicht in Frage, dass politisch Verfolgten Asyl zu gewähren ist. Das Asylrecht soll jedoch nicht mehr durch einen individuellen Anspruch, wie ihn das Asylgrundrecht vermittelt, sondern durch eine objektiv-rechtliche Garantie gewährleistet werden, um vor allem einem Missbrauch des Asylrechts wirksamer begegnen, die Verfahren straffen und der europäischen Rechtsentwicklung Rechnung tragen zu können.

Nach Auffassung der Kommission greifen die dafür ins Feld geführten Argumente nicht durch. Sie verkennen einmal, dass der materielle Schutzbereich des Art. 16a GG auf diese Weise – wenn überhaupt – nur unwesentlich eingeschränkt werden kann, weil er mit dem der Genfer Flüchtlingskonvention und der Europäischen Menschenrechtskonvention im Ergebnis weitgehend identisch ist. Außerdem lassen sie auch außer Acht, dass der Kern der Schwierigkeiten nicht so sehr bei der – bezogen auf die Einwohnerzahl der Bundesrepublik – im europäischen Durchschnitt liegenden Zahl der Bewerber, sondern vielmehr bei der Rückführung derjenigen liegt, denen kein Schutzanspruch zuerkannt worden ist. Hier gibt es in der Tat eine mangelnde Kooperation einzelner Herkunftsstaaten und auch absichtliche Herkunfts- und Identitätsverschleierungen der Rückkehrpflichtigen. Diese Schwierigkei-

ten beschränken sich aber keineswegs auf Asylbewerber, sondern tauchen bei allen Ausländern auf, die – wie auch immer – rechtswidrig in das Bundesgebiet gelangt sind und sich hier unberechtigt aufhalten. Die Umwandlung des Asylgrundrechts in eine Institution würde keine einzige dieser Schwierigkeiten beseitigen. Im Übrigen würde eine Ersetzung des Asylgrundrechts durch eine institutionelle Garantie auch nichts an der verfassungsrechtlich und völkerrechtlich begründeten Notwendigkeit ändern, Asylbewerbern für die Durchführung des Prüfungsverfahrens ein vorläufiges Bleiberecht und bei einer drohenden Verfolgung Abschiebungsschutz zu gewähren.

Die Befürworter der institutionellen Garantie erwarten davon ferner eine Straffung der Prüfungsverfahren und damit eine Verminderung überlanger Verfahren. Das schon deshalb, weil die Möglichkeit entfällt, Verfassungsbeschwerden zu erheben mit der Behauptung, Art. 16a Abs. 1 GG sei verletzt. Dem ist jedoch entgegenzuhalten, dass gerade bei den erfolgreichen Verfassungsbeschwerden in Asylsachen im Wesentlichen nicht die Rüge einer Verletzung des Art. 16a GG, sondern des ebenfalls mit Verfassungsrang ausgestatteten Anspruchs auf rechtliches Gehör (Art. 103 Abs. 1 GG) und des Willkürverbots (Art. 3 Abs. 1 GG) durchgegriffen hat und diese Rügen auch künftig möglich bleiben. Hinzu kommt, dass sich bei einem Wegfall des Asylgrundrechts Verfassungsbeschwerden unmittelbar auf das Grundrecht auf Leben und körperliche Unversehrtheit (Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG) sowie auf den Schutz der Menschenwürde (Art. 1 Abs. 1 GG) stützen könnten. Darüber hinaus würde aber auch eine institutionelle Garantie selbst zur verfassungsrechtlichen Verstärkung individueller Rechtsschutzpositionen herangezogen werden können.

Für eine Straffung der Asylverfahren würde die Umwandlung des Asylgrundrechts in eine institutionelle Garantie für sich keine nennenswerten Spielräume eröffnen. Soweit eine Ablösung der verwaltungsgerichtlichen Überprüfung durch besondere Beschwerdeausschüsse mit einer größeren organisatorischen Flexibilität und geringeren Kontrollintensität angestrebt wird, betrifft dies weniger die Frage der verfassungsrechtlichen Ausgestaltung des Asylrechts als vielmehr die Rechtsweggarantie des Art. 19 Abs. 4 GG.

Größerer Gestaltungsspielraum durch Änderung des Art. 19 Abs. 4 GG?

Nach Art. 19 Abs. 4 Satz 1 GG steht jedem, der durch die öffentliche Gewalt in seinen Rechten verletzt wird, der Rechtsweg offen. Diese Gewährleistung des Zugangs zum Richter gehört zu den elementaren Ausprägungen des Rechtsstaatsprinzips, dessen Einschränkung nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts nur ganz ausnahmsweise Platz greifen kann und zu ihrer Rechtfertigung besonders schwerwiegender Gründe bedarf. Solche Gründe lassen sich jedenfalls nicht daraus herleiten, dass es dann möglich wäre, die Nachprüfung der ergangenen Verwaltungsentscheidungen sogenannten Beschwerdeausschüssen anstelle der Gerichte zu übertragen.

Die beiden von der Kommission eingeholten Asylgutachten von Prof. Dr. Klein sowie von Prof. Dr. Oeter, Dr. Allewelt und Dr. Zimmermann zeigen auf, dass eine dahingehende Verfassungsänderung aufgrund der allgemeinen verfassungsrechtlichen und völkerrechtlichen Vorgaben keine legislativen oder administrativen Spielräume eröffnen könnte, um ein Beschwerdeausschussverfahren grundlegend anders auszugestalten als ein verwaltungsgerichtliches Verfahren. Soweit durch aufenthaltsbeendende Maßnahmen eine

Gefahr für Leben und körperliche Unversehrtheit drohen kann, wird unabhängig von einer verfassungsrechtlichen Verankerung des Asylrechts und dessen Ausgestaltung Grundrechtsschutz durch Art. 1 Abs. 1 und Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG gewährleistet. Die Ablösung des verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutzes setzt für diesen grundrechtlich geschützten Bereich eine dem gerichtlichen Verfahren „gleichwertige“ Kontrolle voraus (vgl. BVerfGE 30, 1 [23]). Dieses Erfordernis einer gleichwertigen Rechtskontrolle für die durch diese Grundrechte geschützten Bereiche lässt aber nur einen sehr begrenzten Gestaltungsspielraum. Jedenfalls muss die Kontrollfunktion gewahrt und am Anspruch der „Richtigkeitsgewissheit“ festgehalten werden. Dies erfordert effektive Garantien für eine unabhängige Kontrolle, also eine institutionelle und personelle Ausgestaltung, welche die Weisungsfreiheit und Unabhängigkeit der Entscheidungsgremien ebenso sichert wie die tatsächliche und rechtliche Überprüfung der Verwaltungsentscheidung. Eine Aufspaltung in einen durch das Grundrecht auf Leben und körperliche Unversehrtheit bestimmten Rechtsschutz und sonstige, nach einer Änderung des Asylrechts nicht mehr auf ein Grundrecht bezogene Verfahren würde von vornherein dem Ziel einer Verfahrensstraffung widersprechen. Die Alternative hierzu – eine dem gerichtlichen Verfahren entsprechende Ausgestaltung des Beschwerdeausschussverfahrens – würde aber in besonderer Weise die verfassungspolitische Frage nach der Rechtfertigung einer solchen Grundgesetzänderung aufwerfen.

Abgesehen davon würde eine Absenkung der verfahrensrechtlichen Anforderungen ihre Grenze an dem Erfordernis der Einzelfallprüfung finden, der im Asylverfahren schon für die Beurteilung der Glaubwürdigkeit des Asylbewerbers eine besondere Bedeutung zukommt. Von diesem (zeitaufwändigen) Kernelement des Asylverfahrens entbindet auch eine institutionelle Garantie nicht, bei der es genauso um die Feststellung geht, ob die behauptete Verfolgungsfurcht begründet ist. Ebenso verpflichtet Art. 3 der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) dazu, die Aussage von Personen, sie würden im Falle einer Abschiebung der Folter oder unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung ausgesetzt, in jedem Einzelfall zu prüfen.

Die Ersetzung des gerichtlichen Rechtsschutzes durch verwaltungsinterne Beschwerdeinstanzen liefe zudem der Entwicklung auf europäischer Ebene zuwider. In nahezu allen Mitgliedstaaten der Europäischen Union erfolgt in Asylsachen der Rechtsschutz in mindestens einer Überprüfungsinstanz durch den Richter. Auch die französische Recourskommission, auf die in der politischen Diskussion in diesem Zusammenhang immer wieder verwiesen wird, ist ein auf Asylverfahren spezialisiertes Verwaltungsgericht. Dieses Gericht entscheidet zudem nicht über den subsidiären Schutz und den vorläufigen Rechtsschutz, für den trotz dieser Zentralisierung auch in Frankreich die allgemeinen Verwaltungsgerichte zuständig sind.

Schließlich sprechen auch praktische Gründe für die Beibehaltung des verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutzes. Ein Effizienzvorteil der Verwaltungsgerichte besteht darin, dass sie nicht nur mit Asylsachen, sondern daneben und überwiegend mit anderen Verwaltungsstreitigkeiten befasst sind. Dies ermöglicht, die vorhandenen Ressourcen und Arbeitskapazitäten zwischen beiden Bereichen zu verschieben und so auf die Schwankungen der Eingangszahlen in Asylsachen flexibel zu reagieren, während Beschwerdeausschüsse dem mit einer laufenden Anpassung des Personalbestandes

begegnen müssten. Bei einer Ausgliederung der Asylverfahren aus der verwaltungsgerichtlichen Zuständigkeit würde der Zusammenhang mit anderen Rechtsgebieten wie dem allgemeinen Ausländerrecht, dem Staatsangehörigkeitsrecht und dem Sozialrecht aufgehoben. Beschwerdeausschüsse müssten mit ihrer Infrastruktur und ihrer personellen und sachlichen Ausstattung erst aufgebaut werden. Die damit verbundenen Anlaufschwierigkeiten hätten wiederum eine Zunahme des Altbestandes zur Folge, während andererseits langjährig erworbene Kompetenz und Fachwissen der Verwaltungsrichter ungenutzt blieben.

Die Problemlösung lässt sich nach alledem nicht mit einer Verfassungsänderung erreichen. Entscheidend sind wirksame einfach-gesetzliche und administrative Maßnahmen zur Straffung der Asylverfahren und gegen unberechtigten Aufenthalt.

Die Kommission empfiehlt deshalb, Art. 16a und Art. 19 Abs. 4 GG nicht zu ändern.

Straffung der Verfahren

1.2 Beschleunigung der Asylverfahren

Problemstellung

Ein erhebliches Problem stellt die überlange, häufig mehrjährige Dauer der Asylverfahren dar. Diese ist insbesondere auf die langen Verfahrenszeiten bei den erstinstanzlichen Verwaltungsgerichten zurückzuführen und hat in den vergangenen Jahren deutlich zugenommen.

Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge (Bundesamt)

Die Dauer der Asylverfahren vor dem Bundesamt konnte in den vergangenen Jahren erheblich verkürzt werden. Genaue Zahlen liegen für die Vergangenheit zwar nicht vor; erfahrungsgemäß war in der Zeit vor Inkrafttreten des Asylkompromisses und auch noch einige Zeit danach eine mehrjährige Verfahrensdauer keine Seltenheit. Die Reduzierung der Verfahrensdauer vor dem Bundesamt ist u.a. durch eine merkliche Erhöhung der Mitarbeiterzahl ermöglicht worden. Im Jahr 2000 wurden rund 34 Prozent der Verfahren innerhalb eines Monats, 62 Prozent innerhalb von drei Monaten und 75 Prozent innerhalb von sechs Monaten abgeschlossen.

Verwaltungsgerichte

Die in den vergangenen Jahren entstandenen Rückstände haben die Zahl der Asylgerichtsverfahren mit mehrjähriger Dauer erheblich anwachsen lassen. So waren am 31. Dezember 2000 insgesamt 134 054 Asylverfahren bei den Gerichten anhängig. In fast 10,8 Prozent der Fälle dauerten die Verfahren bereits mehr als fünf, in Einzelfällen sogar bis zu zwölf Jahren.

**Tab. III.1: Anhängige Gerichtsverfahren (VG, OVG, BVerwG)
nach Anzahl und Dauer (Stand 31.12.2000)**

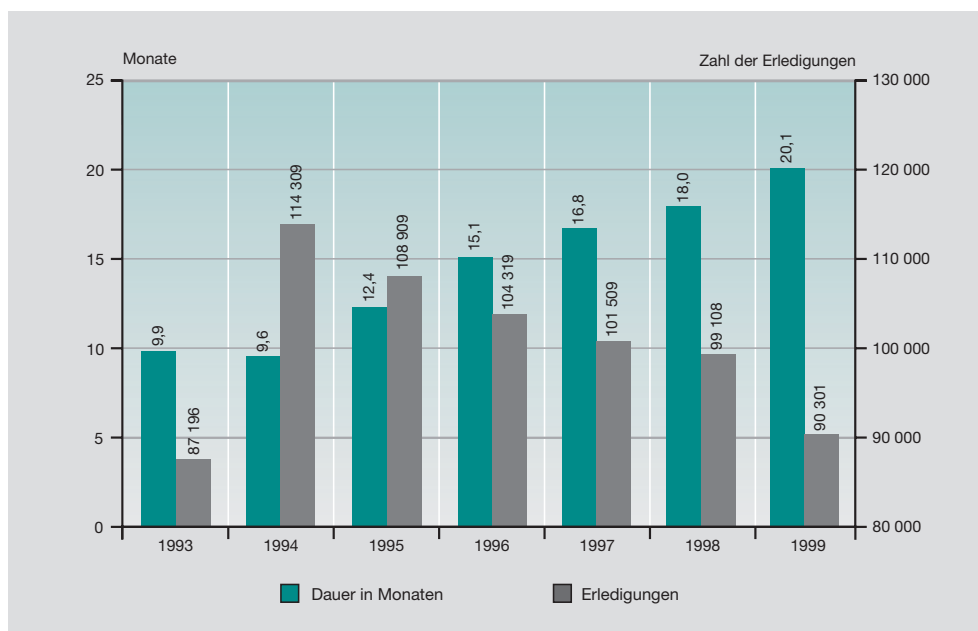
Verfahrensdauer	Bis 3 Monate	3–6 Monate	6–12 Monate	1–2 Jahre	2–3 Jahre	3–5 Jahre	Mehr als 5 Jahre
Zahl der Verfahren (=Personen)	12 139	10 678	22 480	31 234	19 934	23 159	14 430
In Prozent	9,1	8,0	16,8	23,3	14,9	17,3	10,8

Quelle: Bundesamt, Datenbank Asylon

Beträchtliche Unterschiede gibt es zwischen den einzelnen Bundesländern: Während etwa in Berlin 38,89 Prozent (2 880 Verfahren) und in Hessen 19 Prozent (3 617) der Asylgerichtsverfahren seit mehr als fünf Jahren anhängig waren, betrug der entsprechende Anteil in Sachsen-Anhalt 0,8 Prozent (22 Verfahren) und in Sachsen 2,1 Prozent (145). Dies zeigt, dass trotz der Schwierigkeiten beim Aufbau der Gerichtsbarkeit die Verfahren auch in einigen der neuen Bundesländer in angemessener Frist erledigt werden.

Zwischen 1993 und 1999 hat sich die Dauer der von den erstinstanzlichen Verwaltungsgerichten erledigten Klageverfahren mehr als verdoppelt, von durchschnittlich 9,9 Monaten im Jahre 1993 auf 20,1 Monate im Jahre 1999. Auffallend ist jedoch, dass gleichzeitig die Zahl der Verfahrenserledigungen zurückgegangen ist. Nach dem Ergebnis der Anhörung von Praktikern ist diese Entwicklung insbesondere durch Personaleinsparungen und vor allem durch die vermehrte Aufarbeitung arbeitsintensiver Altfälle bedingt. Dem gegenüber sind die kürzeren Verfahrenslaufzeiten nach der Novellierung des Asylverfahrensrechts 1993 insbesondere auf die Konzentration auf offensichtlich unbegründete und damit regelmäßig weit weniger aufwändig zu bearbeitende Klagen zurückzuführen.

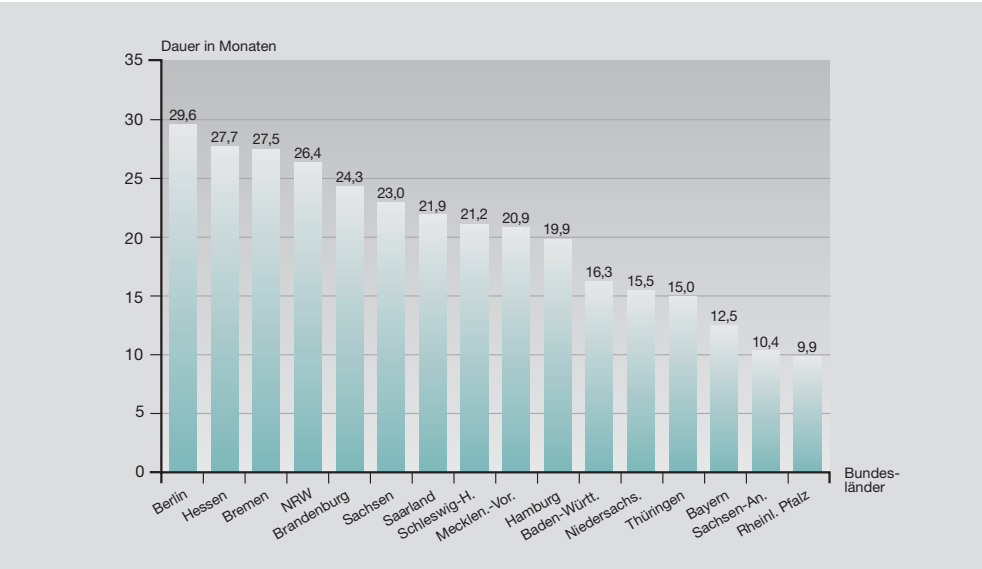
**Abb. III.1: Asylverfahrensdauer und Erledigungen vor den Verwaltungsgerichten
(Hauptsacheverfahren) 1993 bis 1999**



Grafik erstellt nach Daten des Statistischen Bundesamtes,
des Sächsischen Staatsministeriums der Justiz

Erhebliche Unterschiede gibt es zwischen den einzelnen Bundesländern. So dauerten etwa die Verfahren in Berlin 1999 durchschnittlich drei Mal so lange wie in Rheinland-Pfalz (29,6 bzw. 9,9 Monate).

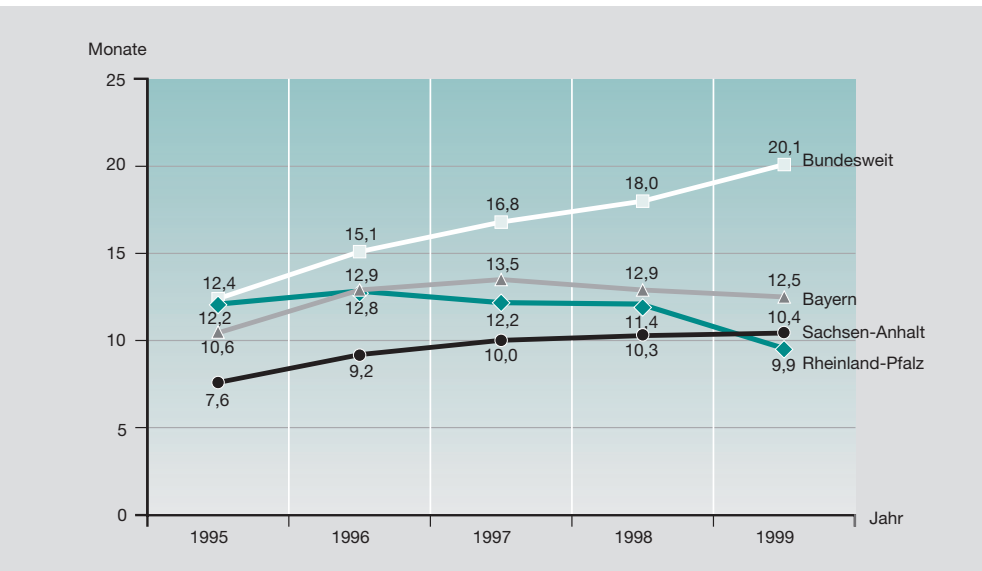
Abb. III.2: Durchschnittliche Dauer der Asylgerichtsverfahren vor den Verwaltungsgerichten (Hauptsacheverfahren) Bundesländer im Vergleich, 1999



Grafik erstellt nach Daten des Sächsischen Staatsministeriums der Justiz

In den meisten Bundesländern sind die durchschnittlichen Verfahrenszeiten in den vergangenen Jahren gestiegen. Eine Ausnahme bilden Sachsen-Anhalt, Bayern und Rheinland-Pfalz: Entgegen dem bundesweiten Trend gelang es diesen Ländern, die Verfahrensdauer konstant zu halten bzw. zu senken.

Abb. III.3: Durchschnittliche Dauer von Asylgerichtsverfahren vor den Verwaltungsgerichten (Hauptsacheverfahren) Bundesweit, Bayern, Sachsen-Anhalt und Rheinland-Pfalz 1993–1999



Grafik erstellt nach Daten des Statistischen Bundesamtes, des Sächsischen Staatsministeriums der Justiz

Die Bedeutung der Verfahrensbeschleunigung für ein humanes Verfahren

Asylverfahren, die sich über mehrere Jahre hinziehen, sind inhuman. Sie widersprechen nicht nur den Interessen der Aufnahmegesellschaft, welche die damit verbundenen Lasten zu tragen hat, sondern auch den vitalen Interessen der Schutzbedürftigen und ihrer Familien. Wer vor Verfolgung aus seinem Heimatland geflohen ist, befindet sich in einer existenziellen Ausnahmesituation, die geprägt ist von den Erfahrungen der Verfolgung, der Flucht und des Verlustes der Heimat. Verstärkt wird diese Krisensituation von der oft quälenden Unsicherheit, ob es gelingt, für sich und die Familie Schutz zu finden. Es entspricht daher humanitärem Handeln, diesen Menschen so schnell wie möglich Gewissheit darüber zu geben, dass sie in Sicherheit sind.

Aber auch abgelehnte Asylbewerber müssen über ihr Aufenthaltsschicksal so schnell wie möglich Gewissheit erlangen. Je länger der Aufenthalt andauert, desto mehr lösen sich in dieser Zeit die Bindungen zum Heimatland. Besonders betroffen sind Kinder, die in frühen Jahren nach Deutschland kommen oder hier geboren werden. Sie lernen die deutsche Sprache, wachsen in einem nach hiesigen Maßstäben geprägten Gesellschafts- und Wertesystem auf und besitzen häufig keine oder eine nur noch schwache Bindung an ihr „Herkunftsland“. Werden diese Kinder aus einem bereits fortgeschrittenen Integrationsprozess herausgenommen, sind nachteilige Auswirkungen auf ihre Entwicklung nicht auszuschließen.

Je länger der allein verfahrensbedingte Aufenthalt ist, um so attraktiver wird es für Ausländer, die aus wirtschaftlichen Gründen nach Deutschland kommen wollen, die Einwanderung unter dem Dach des Asyls zu versuchen. Wird nicht zügig über Asylanträge entschieden, schwindet die Aufnahmebereitschaft der Bevölkerung. „Fremde“ erfahren verstärkte Ablehnung, politische Extremisten verstärkte Zustimmung. Umgekehrt trägt eine rasche Beendigung des Aufenthalts von Ausländern, denen kein Anspruch auf Schutzgewährung zusteht, dazu bei, die Bereitschaft der Bevölkerung aufrecht zu erhalten, Menschen in Not Schutz zu gewähren. Eine angemessene Verfahrensdauer ist daher auch ein nicht zu unterschätzender präventiver Beitrag zum inneren Frieden und zur Stabilität der Aufnahmegesellschaft.

Damit wird aber nicht einem „kurzen Prozess“ das Wort geredet. Entscheidungen müssen zügig herbeigeführt werden, doch muss das Verfahren sachgerecht und fair sein, es muss dem Grundrecht auf Asyl, der Genfer Flüchtlingskonvention sowie der Europäischen Menschenrechtskonvention genügen. Eine fehlerhafte, weil nicht sorgfältig getroffene und begründete Entscheidung befriedet nicht und birgt das Risiko weiterer Verfahren. Auf dieser Grundlage bedarf es jedoch durchgreifender Maßnahmen zur effektiven Straffung und Beschleunigung der Asylverfahren.

Lösungsansatz

Angesichts dieser Problemlage muss es das Ziel sein, dass das Verwaltungsverfahren vor dem Bundesamt und das anschließende verwaltungsgerichtliche Verfahren in der Masse der Fälle innerhalb eines Jahres durchgeführt wird. Die Kommission ist der Auffassung, dass dieses Ziel bei konsequenter Umsetzung ihrer Empfehlungen auch erreichbar ist.

Dabei besteht die Problemlösung nicht in erster Linie in einer Änderung des Verwaltungsprozessrechts, für dessen Ausgestaltung die durch den Asyl-

kompromiss geschaffenen Spielräume bereits weitgehend genutzt worden sind. Die Rechtsänderungen, die von der Kommission für das erstinstanzliche Verfahren vor den Verwaltungsgerichten vorgeschlagen werden, beschränken sich deshalb auf die gesetzliche Verpflichtung, dass die Verwaltungsgerichte innerhalb einer Frist von sechs Monaten regelmäßig mündlich zu verhandeln haben. In besonders begründeten Fällen kann diese Frist einmal um drei Monate verlängert werden. In dieser mündlichen Verhandlung sollen die Verfahren erledigt werden, bei denen kein weiterer Aufklärungsbedarf oder die Möglichkeit einer nichtstreitigen Erledigung nach Erörterung der Sach- und Rechtslage besteht.

Eine weitere Verkürzung der bereits knappen Klage- und Klagebegründungsfristen würde im Hinblick auf die Gesamtdauer der Verfahren keinen messbaren Beschleunigungseffekt bewirken. Zudem stehen solchen Maßnahmen wegen der damit verbundenen Beschränkungen für die Kläger und ihre Prozessbevollmächtigten Bedenken im Hinblick auf den Grundsatz eines fairen Verfahrens entgegen. Dies gilt insbesondere für den Vorschlag einer Verkürzung der Klagfrist von zwei Wochen auf generell eine Woche, auf die diese Frist bei Klagen gegen die Ablehnung des Asylantrags als offensichtlich unzulässig oder offensichtlich unbegründet bereits verkürzt worden ist (§ 74 Abs. 1 AsylVfG). Ein zwingender Ausschluss nachgeschobener Klagegründe führt ebenfalls zu keiner Verfahrensbeschleunigung. Eine solche obligatorische Präklusion würde nichts daran ändern, dass neue, nachträglich bekannt gewordene Tatsachen und Beweismittel berücksichtigt werden müssen und unter Umständen eine Fristverlängerung zu gewähren ist. Die gegenwärtige Regelung, nach der die Fristsetzung im Ermessen des Gerichts liegt (§ 74 Abs. 2 AsylVfG, § 87b Abs. 3 VwGO), hat sich als flexibel einsetzbares Instrument erwiesen.

Eine gesetzliche Verpflichtung der Verwaltungsgerichte, Asylverfahren vorrangig vor anderen Verwaltungsstreitsachen zu bearbeiten, verbietet sich schon im Hinblick auf die Akzeptanzprobleme bei den Klägern in allgemeinen Verfahren, deren Dauer sich dann zu Gunsten der Asylklagen verlängern würde. Die pauschale Bevorzugung von Klagen aus diesem Rechtsgebiet gegenüber anderen Verfahren erscheint wenig sachgerecht, weil sich die Notwendigkeit einer vordringlichen Bearbeitung ebenso in Verfahren stellen kann, die zum Beispiel die Bewilligung von Sozialhilfe, eine Nachbarklage in einer Bausache, die Versetzung in eine andere Schulklasse oder einen Rechtsbehelf gegen ein technisches Großvorhaben zum Gegenstand haben.

Die auffälligen Unterschiede in der Dauer des verwaltungsgerichtlichen Verfahrens in den einzelnen Bundesländern lassen sich auch nicht durch das Fehlen oder die Unzulänglichkeit von Rechtsvorschriften erklären. Die unterschiedliche Verfahrensdauer bei gleicher rechtlicher Ausgangslage und Ausgestaltung des Prozessrechts spricht vielmehr dafür, dass diese Unterschiede nicht auf das Verfahrensrecht selbst zurückgeführt werden können, sondern vor allem auf eine unterschiedliche Organisation und personelle Ausstattung der Verwaltungsgerichte und damit auf spezifische Rahmenbedingungen für die richterliche Tätigkeit in den einzelnen Bundesländern.

Für die notwendige Beschleunigung der Gerichtsverfahren bedarf es aber nicht nur einer Verbesserung dieser Rahmenbedingungen, sondern auch einer wirksamen Entlastung der Verwaltungsgerichte. Eine solche Entlastung sieht die Kommission neben der Straffung des Folgeantragverfahrens, der Abschaffung der Klagemöglichkeit des Bundesbeauftragten und den

Maßnahmen gegen unberechtigten Aufenthalt (vgl. Kap. III.1.3–1.6) vor allem in einer Verbesserung der Effizienz des Verwaltungsverfahrens und der Prozessbeteiligung des Bundesamtes.

Effizienzverbesserung des Bundesamtsverfahrens und der Prozessbeteiligung

Eine wirksame Entlastung der Gerichte setzt voraus, dass die richterliche Tätigkeit auf die eigentliche, durch die Gewaltenteilung vorgegebene Funktion der Gerichte zurückgeführt wird: Entscheidungen der Verwaltung zu kontrollieren und nicht selbst Defizite des Verwaltungshandelns aufzuarbeiten. Diese Aufgabenverteilung wird erreicht, wenn das Bundesamt im Verwaltungsverfahren zu einer intensiveren Aufklärung des Sachverhalts übergeht, die Qualität seiner Entscheidungen erhöht und die Mitwirkung im verwaltungsgerichtlichen Verfahren durchgreifend verbessert. Die Zielvorgabe, in der Masse der Fälle die Dauer der Asylverfahren auf insgesamt ein Jahr zu reduzieren, erfordert jedoch, dass sich die Laufzeiten der Bundesamtsverfahren, die gegenwärtig in etwa 75 Prozent der Fälle innerhalb eines halben Jahres abgeschlossen werden, trotz dieser Anforderungen nicht verlängern.

Eine Intensivierung der Sachverhaltsaufklärung durch das Bundesamt, insbesondere durch die Anhörung von Zeugen, die Einholung von Auskünften, die Beiziehung der Akten auch über Verwandte, Zeugen und Referenzpersonen bereits im Verwaltungsverfahren würde die Ermittlungstiefe im Vorfeld des Verwaltungsprozesses erhöhen und damit die gerichtliche Sachaufklärung entlasten. Die Verwaltungsgerichte könnten sich dann auf die Rechtskontrolle und neue Gesichtspunkte konzentrieren. Bei einer entsprechend sorgfältigen Begründung des Bescheids durch das Bundesamt hätten die Gerichte nicht nur eine bessere Grundlage für die Kontrolle der Behördenentscheidung, sondern würden auch dadurch entlastet, dass sie anstelle einer eigenen Darstellung des Tatbestandes und der Entscheidungsgründe vermehrt auf die Feststellungen und die Begründung des Verwaltungsakts verweisen könnten (§ 77 Abs. 2 AsylVfG).

Den spezifischen Problemen von Folteropfern und anderen traumatisierten Personen sollte dadurch Rechnung getragen werden, dass sie vor der Anhörung auf das Verwaltungsverfahren vorbereitet werden. Diese Personen sind häufig nicht in der Lage, von sich aus ihr Verfolgungsschicksal schlüssig und vollständig vorzutragen. Geeignete Maßnahmen müssen deshalb in einem frühen Stadium darauf gerichtet sein, traumatisierte Personen zu befähigen, ihre Belange im Verfahren wahrzunehmen. Im Übrigen sollten über diesen Personenkreis hinaus die Antragsteller noch eingehender als bisher zu Beginn des Verfahrens über ihre rechtliche Situation und die Verfahrensbestimmungen aufgeklärt werden. Dabei ist vor allem zu berücksichtigen, dass die Asylbewerber mit den deutschen Lebensverhältnissen und dem deutschen Rechtssystem nicht vertraut und daher in besonderer Weise auf Orientierung und Hilfestellung im Asylverfahren angewiesen sind. Wohlfahrtsverbände, die hier schon bisher in gewissem Umfang tätig sind, könnten dazu verstärkt herangezogen werden.

Die Prozessbeteiligung des Bundesamts beschränkt sich gegenwärtig im Wesentlichen auf die Übersendung der Behördenakten und einen formularmäßigen Klageabweisungsantrag. Stellungnahmen zu neuen Tatsachen oder rechtlichen Gesichtspunkten sind die Ausnahme. Eine ergänzende Aktenübersendung erfolgt erst auf Anforderung durch das Gericht. In der

mündlichen Verhandlung ist das Bundesamt nur sehr selten vertreten. Falls der Prozessreferent des Bundesamts ausnahmsweise zur mündlichen Verhandlung erscheint, ist er nicht identisch mit dem Einzelentscheider, der den Asylantrag abgelehnt hat. Wegen der Weisungsunabhängigkeit des Einzelentscheiders kann der Prozessvertreter ohne Abstimmung mit diesem regelmäßig nicht die Entscheidung des Bundesamts zu Gunsten des Asylbewerbers abändern. Eine effektive Präsenz des Bundesamts in der mündlichen Verhandlung würde zur Verfahrensbeschleunigung beitragen, bei einer neuen Beurteilung der Sachlage unter Umständen auch zu einer einvernehmlichen Verfahrenserledigung, ohne dass es noch eines Urteils bedarf. Dies setzt voraus, dass der Vertreter des Bundesamts sachkundig ist, den Kläger gezielt befragen kann und befugt ist, die Entscheidung des Bundesamts gegebenenfalls zu korrigieren und den Asylbewerber dadurch klaglos zu stellen.

Zur Beschleunigung würde auch eine das Gerichtsverfahren begleitende Sachverhaltsaufklärung beitragen, wenn neue Tatsachen vorgetragen werden. Das Bundesamt hätte dann im Rahmen seiner Prozessförderungs- und Mitwirkungspflicht die Möglichkeit, ergänzendes Faktenmaterial rasch in den Prozess einzuführen, wie dies im Asylprozess auf Klägerseite üblich und auch bei allgemeinen Verwaltungsstreitsachen Behördenpraxis ist.

Hingegen hat die Kommission davon abgesehen, die Einführung einer Befugnis der Gerichte zu empfehlen, Verfahren wieder an das Bundesamt zurück zu verweisen. Dem korrigierenden Effekt einer solchen Verfahrensweise auch für die künftige Behördenpraxis stünde die Verfahrensverzögerung entgegen, die sich aus einer solchen Rückverweisung in das Verwaltungsverfahren mit anschließender erneuter Klage ergäbe. Weil die Feststellung von Aufklärungsmängeln regelmäßig eine intensive Prüfung des Sachverhalts voraussetzt, wäre der Beschleunigungseffekt auch für das aktuelle Gerichtsverfahren, das mit der Zurückverweisung an das Bundesamt enden würde, häufig gering.

Verbesserung der Rahmenbedingungen für die Gerichte

Ein weiterer Schwerpunkt der Empfehlungen betrifft die Verbesserung der Ausstattung der Verwaltungsgerichte in personeller und sachlicher Hinsicht. Eine angemessene Personalausstattung der Gerichte ist entscheidend für die Verkürzung der Verfahrensdauer. Die Personalsituation stellt sich in den einzelnen Bundesländern unterschiedlich dar. Dort, wo in Zeiten hoher Zugangszahlen das richterliche und nichtrichterliche Personal an den Verwaltungsgerichten rechtzeitig und wirksam aufgestockt worden ist, wie zum Beispiel in Bayern, ist ein Rückgang der durchschnittlichen Verfahrensdauer festzustellen. Entscheidende Voraussetzung für die Erreichung des Ziels, die Asylverfahren in der Masse der Fälle auf eine Gesamtdauer von einem Jahr zu beschleunigen, ist der Abbau der bereits vorhandenen Altfälle, die nicht nur in ihrer Zahl, sondern auch in ihrem Schwierigkeitsgrad die Arbeitskraft der Gerichte weitgehend binden und dadurch den Spielraum für die zügige Bearbeitung neu eingehender Klagen einengen. Aufgabe der für die Verwaltungsgerichtsbarkeit zuständigen Landesministerien ist es deshalb, dort, wo die Rückstände in der Fallbearbeitung auf eine ungenügende Personalausstattung der Gerichte zurückzuführen sind, das richterliche und nichtrichterliche Personal entsprechend aufzustocken. Und in den Bundesländern, in denen ein Abbau von Richterstellen in Betracht kommt, sollte dieser verzögert zum

Rückgang der Eingangszahlen erfolgen. Richterstellen, die an den Obergerichtswahlgerichten abgebaut werden, sollten für eine begrenzte Zeit zunächst auf die Verwaltungsgerichte verteilt werden.

Eine dem aktuellen Stand der Technik entsprechende Computer-Ausstattung des Richter-Arbeitsplatzes mit der Möglichkeit eines elektronischen Online-Zugriffs auf Datenbanken ist eine weitere wesentliche Bedingung für kürzere Bearbeitungszeiten. Der hierzu in einzelnen Bundesländern erreichte Standard ist bundesweit umzusetzen. Eine solche Ausstattung des Richter-Arbeitsplatzes muss einhergehen mit der Schaffung einer zentralen Dokumentationsstelle für Asylfakten. Gegenwärtig werden Dokumente mit Asylfakten in getrennten Datenbanken (ASYLIS, ASYLFAKT, JURIS) auf verschiedene Weise und mit unterschiedlichem Umfang erfasst. Durch eine zentrale Dokumentationsstelle für sämtliche Asylfakten (insbesondere zu politischen, ethnischen und religiösen Verhältnissen im Herkunftsland) könnte die Qualität der richterlichen Entscheidungen mit der dann gegebenen breiteren Informationsbasis gesteigert werden. Die Konzentration auf die Recherche in *einer* Datenbank, verbunden mit der Möglichkeit des unmittelbaren elektronischen Online-Zugriffs vom Richter-Arbeitsplatz aus, würde den Rechercheaufwand minimieren und die Bearbeitung beschleunigen. Ein mögliches Modell hierfür stellt die ASYLIS-Kooperation der bayerischen Verwaltungsgerichtsbarkeit mit dem Bundesamt dar.

Daneben sollte in der Praxis getestet werden, inwieweit sich aus der Bildung eines Sachverständigen-Pools für einzelne Herkunftsländer weitere Beschleunigungseffekte ergeben. Im Regelfall holen die Gerichte schriftliche Gutachten und Auskünfte ein, wenn keine entsprechenden Erkenntnisse aus anderen Verfahren vorliegen. Die persönliche Anhörung eines Gutachters ist die Ausnahme. Eine Verkürzung der Verfahrensdauer würde sich vor allem dann ergeben, wenn mit der Ladung von Sachverständigen zur mündlichen Verhandlung die bisherige Praxis der weitgehend schriftlichen, zeitaufwändigen Einholung von Gutachten und Auskünften minimiert werden kann. Voraussetzung ist, dass die Inanspruchnahme der in einem solchen Pool erfassten Sachverständigen keinen Monopol-, sondern Angebots-Charakter hat, die Auswahl und Aufnahme der Sachverständigen durch ein neutrales Gremium erfolgt und jeden Anschein der Parteilichkeit vermeidet. Die Entlastungs- und Beschleunigungsfunktion einer solchen – im Hinblick auf die bisherige Praxis der schriftlichen Gutachtenerstattung – neuen Verfahrensweise sollte zunächst in einem Pilotprojekt in einem Bundesland verifiziert werden.

Ferner sollte geprüft werden, ob von den Verwaltungsgerichten vermehrt Herkunftsländer-Informationen unmittelbar von anderen Auskunftstellen als dem Auswärtigen Amt eingeholt werden können. Gegenwärtig ist die Einholung von Auskünften über das Auswärtige Amt, an das sich die Verwaltungsgerichte in erster Linie wenden, sehr zeitaufwändig. In einem unmittelbaren Kontakt der Gerichte mit den Auslandsvertretungen sieht die Kommission keine Lösung dieses Problems, weil eine nachrichtendienstliche Überwachung offener Kommunikationswege möglicherweise Gefährdungsmomente schaffen könnte. Hingegen könnte die Einholung von einzelfallbezogenen Auskünften unmittelbar bei anderen, über die Situation im Herkunftsland ausreichend kundigen Stellen wesentlich zur Beschleunigung der verwaltungsgerichtlichen Verfahren beitragen.

Beibehaltung des fakultativen Einzelrichters

Nach der gegenwärtigen Rechtslage entscheidet anstelle der Kammer der Einzelrichter über eine Asylklage, wenn ihm die Kammer den Rechtsstreit zur Entscheidung übertragen hat („fakultativer Einzelrichter“). Die Forderung nach der Einführung des „obligatorischen Einzelrichters“ geht dahin, dass über *alle* Asylklagen der Einzelrichter entscheidet. Diesem Vorschlag ist die Kommission nicht gefolgt. Gegenwärtig werden bundesweit durchschnittlich 82,9 Prozent der Hauptsacheverfahren auf Einzelrichter übertragen. Damit sind die Vorteile des Kammer- und Einzelrichterprinzips in der Praxis bereits miteinander verbunden. Die Kammer entlastet mit ihren Leitentscheidungen den Einzelrichter und bildet gleichzeitig den Rahmen für dessen Entscheidungen. Durch diese rationelle und damit auch der Beschleunigung dienende Verfahrensweise wird die weitere Zersplitterung der Rechtsprechung verhindert und für ein notwendiges Maß an Rechtssicherheit, Kontinuität und Voraussehbarkeit der Asylrechtsprechung gesorgt. Zudem würden Akzeptanzprobleme entstehen, wenn – wie das bei der Einführung des obligatorischen Einzelrichters der Fall wäre – die Mitwirkung ehrenamtlicher Richter im Asylgerichtsverfahren völlig ausgeschlossen würde.

Keine obligatorischen Asylkammern und zentralisierten Spruchkörper

In einer Verpflichtung zur Schaffung reiner Asylkammern sieht die Kommission ebenfalls keinen Beschleunigungseffekt. In der Praxis sind „gemischte“, auch für allgemeine Verwaltungsstreitsachen zuständige Kammern üblich, die auf bestimmte Herkunftsländer spezialisiert sind. Dies hat gerade auch unter dem Aspekt der Verfahrensbeschleunigung Vorteile gegenüber reinen, ausschließlich auf Asylsachen spezialisierten Kammern. Gemischte Kammern fördern durch eine breitere Verteilung der Asylsachen die Spezialisierung auf bestimmte Herkunftsländer, haben bei der Anpassung an die Entwicklung der Eingangszahlen eine größere Flexibilität und führen zu einer breiteren Erfahrungsbasis der Richter.

Dies entspricht auch den praktischen Erfahrungen, die in einigen Bundesländern dazu geführt haben, reine Asylkammern wieder abzuschaffen. In Rheinland-Pfalz, dem Land mit den im Durchschnitt kürzesten Verfahrenslaufzeiten, gibt es keine einzige reine Asylkammer. Auch Sachsen-Anhalt, ein Bundesland mit ebenfalls geringer durchschnittlicher Verfahrensdauer, verfügt über gemischte Kammern, während andererseits Berlin, das Bundesland mit der längsten durchschnittlichen Verfahrensdauer in Asylsachen, auch reine Asylkammern kennt.

Die Kommission hat ferner davon abgesehen, die Ausweitung bzw. Übertragung des „Thüringer Modells“, d.h. die Einrichtung zentralisierter Spruchkörper zu bestimmten Herkunftsländern, zu empfehlen. Dem „Thüringer Modell“ liegt die spezifische, durch die Schließung von Außenstellen des Bundesamtes bedingte Situation in Thüringen zu Grunde, die bei einer pauschalen Übertragung einen Synergieeffekt zweifelhaft erscheinen lässt. Eine schnelle Ermittlung der Fakten bei Einzelfällen aus Ländern mit geringen Eingangszahlen sollte vor allem durch die Konzentration länderspezifischer Informationen in der empfohlenen zentralen Asyldatenbank erfolgen. Vereinfachungs- und Entlastungseffekte können auch ohne eine Änderung der gesetzlichen Zuständigkeitsregelung dadurch erreicht werden, dass Asylbewerber aus solchen Herkunftsländern nur auf einige wenige Aufenthaltsorte verteilt werden.

Keine Beschränkung des Instanzenzuges

Die Kommission hat sich eingehend mit den Vorschlägen zu einer Beschränkung des Instanzenzuges befasst. Die Möglichkeit, Gerichte über mehrere Instanzen hinweg anrufen zu können, ist verfassungsrechtlich nicht geboten. Die Rechtsweggarantie des Art. 19 Abs. 4 GG verlangt die Gewährleistung des Zugangs zu einem Richter, hindert den Gesetzgeber jedoch nicht, den bestehenden Instanzenzug zu verkürzen oder von vornherein nur eine gerichtliche Instanz vorzusehen. Dementsprechend beschränkt sich der Rechtsschutz in den Fällen, in denen die Klage als offensichtlich unzulässig oder offensichtlich unbegründet abgewiesen wird, und bei Eilentscheidungen in Asylsachen bereits gegenwärtig auf eine Instanz (§ 78 Abs. 1, § 80 AsylVfG).

Die Kommission ist zu dem Ergebnis gelangt, dass die Revisionsinstanz unverzichtbar ist, andererseits aber nicht ausreicht, um die erforderliche Rechtseinheit zu gewährleisten. Die Wahrung der Rechtseinheit hat in Asylsachen bereits deshalb besonderes Gewicht, weil diese Rechtssachen weit überwiegend durch Einzelrichter entschieden werden und insbesondere für die Beurteilung gruppenspezifischer Gefährdungslagen obergerichtliche Leitentscheidungen erforderlich sind, um eine Zersplitterung der Entscheidungspraxis zu vermeiden. Bei einer Abschaffung der Berufungsinstanz müsste die Revisionsinstanz, die auf die Klärung von Rechtsfragen beschränkt ist, die Verfahren zur weiteren Sachaufklärung an die Verwaltungsgerichte zurückverweisen mit der Folge einer – kontraproduktiven – Verlängerung der Verfahrensdauer. Ober- und höchstrichterliche Vorgaben entlasten daher die Verwaltungsgerichte und sind damit auch unter dem Gesichtspunkt der Verfahrensbeschleunigung vorteilhaft, abgesehen davon, dass die Bedeutung der Entscheidung für die Betroffenen gegen eine weitere Einschränkung der Nachprüfbarkeit verwaltungsgerichtlicher Urteile in Asylsachen spricht.

Im Übrigen ist bei einer Beschränkung des Instanzenzuges davon auszugehen, dass das Bundesverfassungsgericht übermäßig in Anspruch genommen wird. Dies würde zu einer erheblichen Belastung des Bundesverfassungsgerichts führen und oftmals zu einer faktischen Verfahrensverlängerung, die ebenfalls nicht mit dem Ziel einer Straffung der Asylverfahren vereinbar ist.

Die Zurückverweisung eines Verfahrens durch das Oberverwaltungsgericht an das Verwaltungsgericht hat ebenfalls keinen verfahrensbeschleunigenden Effekt. Zudem wäre die praktische Bedeutung einer solchen Rechtsänderung denkbar gering. In allgemeinen Verwaltungsstreitsachen wurde zum Beispiel 1998 von der Zurückverweisungsmöglichkeit nur in 0,1 Prozent der Berufungsverfahren Gebrauch gemacht. Die Verkürzung der bereits bisher nur zweiwöchigen Antragsfrist für die Berufungszulassung (§ 78 Abs. 4 Satz 1 AsylVfG) führt schon wegen der damit verbundenen Einschränkung für die Rechtsverfolgung nicht weiter.

Die Kommission beschränkt sich daher für den Bereich der Rechtsmittelverfahren auf die Empfehlung, zur Beschleunigung des Berufungsverfahrens eine Entscheidungsfrist von zwei Monaten einzuführen, innerhalb der das Oberverwaltungsgericht über die Zulassung der Berufung zu entscheiden hat. Diese Frist kann bei Vorliegen besonderer Umstände einmal um einen weiteren Monat verlängert werden.

Zur Beschleunigung der Asylverfahren empfiehlt die Kommission aufgrund dieser Erwägungen:

- Die Verwaltungsgerichte sollten durch Gesetz verpflichtet werden, innerhalb von sechs Monaten nach Klageerhebung mündlich zu verhandeln. In besonders begründeten Fällen kann diese Frist einmal um drei Monate verlängert werden.
- Die Verwaltungsgerichte müssen, um sich verstärkt auf ihre Kernaufgabe der Kontrolle der Behördenentscheidungen konzentrieren zu können, von der Aufarbeitung von Defiziten des Verwaltungsverfahrens entlastet werden. Das Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge sollte deshalb die Sachverhaltsaufklärung im Verwaltungsverfahren intensivieren sowie die Begründung der Bescheide verbessern und dadurch die Verwaltungsgerichte in die Lage versetzen, vermehrt von der Möglichkeit der Bezugnahme auf die Feststellungen und die Begründung des Bescheids des Bundesamtes Gebrauch zu machen. Traumatisierte Personen sollten vor der Anhörung auf das Verwaltungsverfahren vorbereitet werden. Im Übrigen sollten die Antragsteller zu Beginn des Verfahrens noch eingehender als bisher über ihre rechtliche Situation und die Verfahrensbestimmungen aufgeklärt werden.
- Die Präsenz des Bundesamtes in der mündlichen Verhandlung vor den Verwaltungsgerichten sollte deutlich erhöht werden. Die Prozessvertretung sollte durch einen sachkundigen und entscheidungsbefugten Vertreter des Bundesamtes erfolgen.
- Das Bundesamt sollte auch während des anhängigen verwaltungsgerichtlichen Verfahrens bei neuem Klagevorbringen durch eine verfahrensbegleitende Sachverhaltsaufklärung tätig werden.
- Dort, wo die Rückstände in der Fallbearbeitung auf eine ungenügende Personalausstattung zurückzuführen sind, sollte das richterliche und nichtrichterliche Personal an den Verwaltungsgerichten aufgestockt werden. Der Abbau von Richterstellen sollte nur verzögert in einer Art Nachlauf zum Rückgang der Eingangszahlen erfolgen. Richterstellen, die bei den Obergerichtsinstanzen abgebaut werden, sollten für eine begrenzte Zeit den Verwaltungsgerichten zugewiesen werden.
- Der Richter-Arbeitsplatz sollte bundesweit standardmäßig über eine dem aktuellen Stand der Technik entsprechende IT-Ausstattung verfügen mit der Möglichkeit eines elektronischen Online-Zugriffs auf Datenbanken.
- Bundesweit sollte eine zentrale Dokumentationsstelle für Asylfakten geschaffen werden, auf welche die Gerichte vom Richter-Arbeitsplatz aus elektronisch online zugrei-

fen können. Hierzu sollten die Erfahrungen in der ASYLIS-Kooperation zwischen der bayerischen Verwaltungsgerichtsbarkeit und dem Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge ausgewertet werden.

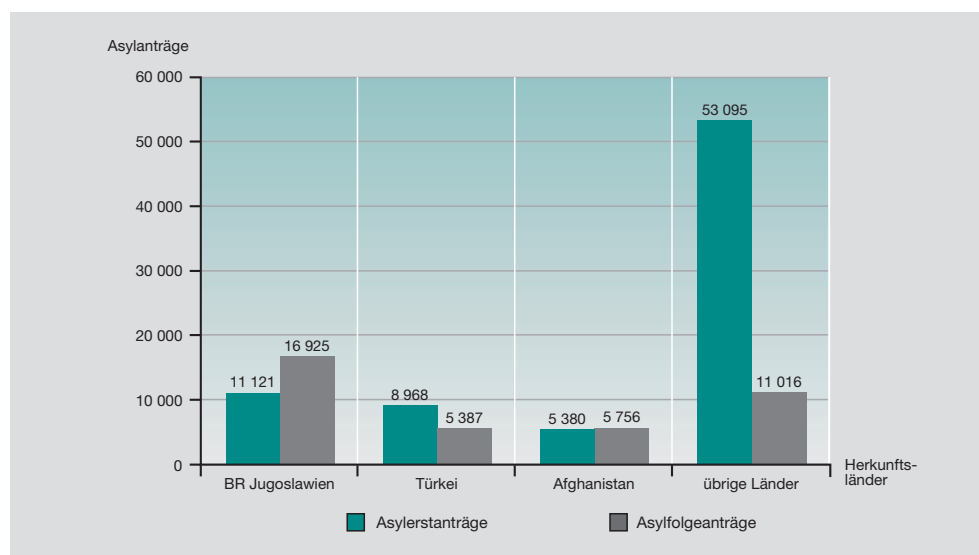
- In einem Pilotprojekt sollte in einem Bundesland verifiziert werden, inwieweit sich aus der Bildung eines Sachverständigen-Pools für einzelne Herkunftsländer ein Entlastungs- und Beschleunigungseffekt für die Verwaltungsgerichte ergibt.
- Es sollte geprüft werden, ob von den Verwaltungsgerichten vermehrt Herkunftsländer-Informationen unmittelbar von anderen Auskunftstellen als dem Auswärtigen Amt eingeholt werden können.
- Die Oberverwaltungsgerichte sollten verpflichtet werden, innerhalb von zwei Monaten über die Zulassung der Berufung in Asylsachen zu entscheiden, mit einmaliger Verlängerungsmöglichkeit dieser Frist in besonders begründeten Fällen um einen weiteren Monat.

1.3 Neuregelung des Folgeantragsverfahrens

Die Praxis der Folgeantragstellung

Für die Asylverfahren sind nicht nur die erstmals nach der Einreise gestellten Asylanträge von Bedeutung, sondern gerade auch die Folgeanträge, mit denen unanfechtbar abgelehnte Asylbewerber erneut ihre Anerkennung als Asylberechtigte beantragen. Jeder dritte der im Jahr 2000 gestellten Asylanträge war ein Folgeantrag. Im Jahr 2000 wurden etwa 72 Prozent der Folgeanträge von abgelehnten Asylbewerbern aus der Türkei, der Bundesrepublik Jugoslawien und Afghanistan gestellt, wobei für die beiden letztgenannten Herkunftsländer die Zahl der Folgeanträge die der Erstanträge sogar übersteigt.

Abb. III.4: Asylerstanträge und Asylfolgeanträge im Vergleich, BR Jugoslawien, Türkei, Afghanistan, übrige Herkunftsländer 2000



Grafik erstellt nach Daten des BAFI

Die Folgeantragstellung kann durch eine neue Entwicklung im Herkunftsstaat, durch neue Beweise oder eine neue Rechtslage nach dem unanfechtbaren Abschluss des Erstverfahrens veranlasst sein. So kam es im Jahre 1999 zu einem starken Anstieg von Asylfolgeverfahren von Kosovo-Albanern. Auch afghanische Asylbewerber haben seit August 2000 als Reaktion auf die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts in großer Zahl Folgeanträge gestellt, weil sie sich nunmehr gute Anerkennungschancen erhoffen. Vielfach wird das Folgeantragsverfahren jedoch allein dazu genutzt, um trotz der Ablehnung des Asylantrags im vorangegangenen Verfahren der Abschiebung zu entgehen und den Aufenthalt in Deutschland zu verlängern, und zwar ohne, dass der Asylbewerber zwischenzeitlich ausgereist wäre oder tatsächlich neue Asylgründe vorliegen.

Es ist zu beobachten, dass Asylbewerber aus einigen Herkunftsländern, die unverfolgt aus ihrem Heimatland ausgereist und deshalb im Erstverfahren unanfechtbar abgelehnt worden sind, oftmals in Deutschland exilpolitisch tätig werden, um sich erst auf diese Weise der Gefahr einer politischen Verfolgung auszusetzen und dadurch einen Nachfluchtgrund selbst zu schaffen. Mitunter werden dazu mehrere Folgeanträge hintereinander geschaltet und die exilpolitischen Aktivitäten von der bloßen Teilnahme an Demonstrationen bis hin zu namentlich gekennzeichneten Leserbriefen und Interviews in den Medien gesteigert.

Mit einem Folgeantrag war jedoch nur ein sehr geringer Anteil der Asylbewerber erfolgreich. Im Jahr 2000 wurden lediglich 2,1 Prozent der Folgeantragsteller vom Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge als Asylberechtigte oder Flüchtlinge im Sinne des § 51 Abs. 1 AuslG in einem solchen „erneuten Anlauf“ anerkannt. Allerdings ist damit zu rechnen, dass im Licht der aktuellen höchstrichterlichen Rechtsprechung eine größere Zahl afghanischer Folgeantragsteller Erfolg haben wird.

Der Umstand, dass Folgeanträge überwiegend von Personen gestellt werden, die nach Abschluss des Erstverfahrens nicht ausgereist sind, deutet darauf hin, dass die hohe Zahl solcher weiteren Asylanträge Symptom eines ganz anderen Problems sind, nämlich des Vollzugsdefizits bei der Rückführung.

Die verfahrensrechtliche Problematik

Für die Folgeanträge hat der Gesetzgeber ein besonderes Verfahren eingeführt. Ein solcher erneuter Asylantrag ist nur beachtlich, wenn der Asylbewerber neue Beweise für seine Verfolgung vorlegt oder eine neue Sach- oder Rechtslage schlüssig vorträgt. Er muss diesen Antrag innerhalb einer Frist von drei Monaten nach Kenntnis der neuen Umstände stellen und darf auch keine Möglichkeit gehabt haben, diese Umstände im früheren Verfahren geltend zu machen.

Dabei besteht jedoch die verfahrensrechtliche Problematik, dass die gegenwärtige gesetzliche Regelung, die eigentlich das Ziel eines gegenüber dem Erstverfahren strafferen und beschleunigten Verfahrens verfolgt, höchst kompliziert ist und zahlreiche Probleme aufwirft. Sie unterscheidet danach, ob der Folgeantrag innerhalb oder nach Ablauf von zwei Jahren nach Vollziehbarkeit der im Erstverfahren ergangenen Abschiebungsandrohung gestellt wird (§ 71 Abs. 5 AsylVfG). Wurde der Folgeantrag nach Ablauf dieser Frist gestellt und hat er keinen Erfolg, setzt die Vollziehung der Abschiebung voraus, dass eine neue Abschiebungsandrohung erlassen wird,

die an die Stelle der Abschiebungsandrohung aus dem früheren Asylverfahren tritt. Durch den Bescheid des Bundesamtes wird die Ablehnung des Folgeantrags dem Antragsteller bekannt gemacht, der dann innerhalb einer Woche die Möglichkeit hat, Klage zu erheben.

Nur dann, wenn der Folgeantrag innerhalb der Zwei-Jahres-Frist gestellt wird, kann bei Erfolglosigkeit des neuen Antrags für die Abschiebung auf die Abschiebungsandrohung aus dem vorhergehenden Asylverfahren zurückgegriffen werden. Die Ausländerbehörde kann dann die Abschiebung einleiten, sobald sie vom Bundesamt die Mitteilung erhalten hat, dass kein weiteres Asylverfahren durchgeführt wird. In diesen Fällen kann die Abschiebung durchgeführt werden, bevor dem Antragsteller oder seinem Anwalt die ablehnende Entscheidung bekannt gemacht worden ist. Oft bleibt der Antragsteller darüber zunächst im Ungewissen und erfährt davon erst bei der Abschiebung. Gelingt es dem Antragsteller bzw. seinem Anwalt in einer solchen Situation, das Verwaltungsgericht noch vor der Abschiebung zu erreichen, besteht für den Richter oftmals keine Möglichkeit mehr, rechtzeitig die Verfahrensakten beizuziehen und auszuwerten. Der Antragsteller selbst ist, solange er die Gründe für die Wertung seines Folgeantrags als unbeachtlich durch das Bundesamt nicht kennt, nicht in der Lage, hierauf einzugehen. Hinzu kommt die Unsicherheit, ob er sich gegen die Ausländerbehörde wenden muss, die ihm bei der Abschiebung unmittelbar gegenüber tritt, oder gegen das Bundesamt, das die Entscheidung über die Unbeachtlichkeit des Folgeantrags getroffen und diese Entscheidung verwaltungsintern der Ausländerbehörde mitgeteilt hat.

Um in dieser rechtsstaatlich unbefriedigenden Situation dem Verfassungsgebot effektiven Rechtsschutzes (Art. 19 Abs. 4 GG) Rechnung zu tragen, haben die Verwaltungsgerichte unterschiedliche Konstruktionen für den vorläufigen Rechtsschutz entwickelt, die zu einer Zersplitterung der Rechtsprechung mit zahlreichen Rechtsschutzvarianten geführt haben. Zudem kann die rudimentäre Faktenbasis, auf die der Richter bei seiner Eilentscheidung häufig angewiesen ist, dazu führen, dass er dem Antrag auf vorläufigen Rechtsschutz stattgibt und mitunter den abgelehnten Asylbewerber unmittelbar vor der Abschiebung buchstäblich aus dem Flugzeug holen lässt, sich aber im nachfolgenden Hauptsacheverfahren nach Beiziehung der Behördenakten und der Anhörung des Folgeantragstellers herausstellt, dass die Klage – möglicherweise sogar „offensichtlich“ – unbegründet ist.

Lösungsansatz

Der Lösungsansatz der Kommission geht davon aus, dass die Zahl der unbeachtlichen Folgeanträge reduziert werden muss, andererseits aber auch die Situation der Antragsteller mit beachtlichen neuen Gründen zu verbessern ist. Maßnahmen zur Einschränkung von Nachfluchtaktivitäten versprechen wenig Erfolg. Der grundsätzliche Ausschluss einer Asylgewährung bei selbstgeschaffenen Nachfluchtgründen entspricht bereits der geltenden Rechtslage (§ 28 AsylVfG). Der gesetzgeberische Spielraum für eine weitere materielle Beschränkung der Folgeantragstellung ist schon dadurch eingeschränkt, dass die Genfer Konvention auch in diesen Fällen die Abschiebung in den Herkunftsstaat verbietet.

Die Empfehlungen konzentrieren sich deshalb auf das Verfahren. Die Kommission ist der Auffassung, dass Detailänderungen der gegenwärtigen Rechtslage nicht zu einer sachgerechten Problemlösung führen, sondern

dass aus Gründen der Effektivität, Transparenz und Rechtsstaatlichkeit eine Neuregelung des Folgeantragsverfahrens erforderlich ist.

Weil dem Folgeantrag bereits ein Verwaltungsverfahren und regelmäßig ein verwaltungsgerichtliches Verfahren vorangegangen ist, in denen bestandskräftig entschieden worden ist, dass der Antragsteller keinen Anspruch auf Asyl und auch keinen Anspruch auf den Flüchtlingsstatus nach § 51 Abs. 1 AuslG hat, darf sich aus der verfahrensrechtlichen Ausgestaltung kein Anreiz ergeben, das Folgeantragsverfahren zur Verlängerung des Aufenthalts zu missbrauchen. Deshalb sollte die Drei-Monats-Frist, innerhalb der nach der gegenwärtigen Rechtslage Wiederaufgreifensgründe vorgetragen werden können, verkürzt werden, zumal es ein Indiz für eine Verfolgungsfurcht ist, wenn neue Umstände, auf die sich diese Verfolgungsfurcht stützt, zeitnah geltend gemacht werden. Verspätet vorgebrachte Wiederaufgreifensgründe sollten strikt ausgeschlossen werden, mit Ausnahme einzig der Fälle schuldloser Fristversäumung und unter Berücksichtigung der entsprechenden Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts, des Bundesverfassungsgerichts und des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte.

Die Kommission sieht keine sachliche Rechtfertigung dafür, dass das Folgeantragsverfahren unterschiedlich ausgestaltet ist, je nachdem ob die Antragstellung vor oder nach der Zäsur der Zwei-Jahres-Frist erfolgt. Sie empfiehlt daher, diese Zwei-Jahres-Frist zu beseitigen, auf die bisher die Vollziehbarkeit der Abschiebungsandrohung begrenzt ist, und damit grundsätzlich einen Vollzug der Abschiebungsandrohung ohne Rücksicht auf den Zeitablauf zu ermöglichen. Danach bleibt die unanfechtbare Abschiebungsandrohung aus dem Erstverfahren wirksam, und zwar unabhängig davon, zu welchem Zeitpunkt ein Folgeantrag gestellt wird.

Der Antragsteller muss möglichst frühzeitig über die Einschätzung seines Folgeantrags durch die Behörde informiert werden, damit er nicht bis zur Durchführung der Abschiebung im Ungewissen bleibt, ob sein Asylantrag als unbeachtlich gewertet worden ist. Gleichzeitig muss verhindert werden, dass durch eine Abschiebung vor einer Prüfung des Antragsvorbringens vollendete, nicht wieder rückgängig zu machende Tatsachen geschaffen werden und der Antragsteller dadurch in Gefahr gebracht wird. Die Kommission empfiehlt deshalb die Verpflichtung des Bundesamts, unverzüglich nach Aufnahme des Asylfolgeantrags zu entscheiden, ob die Abschiebung bis zur Entscheidung über den Antrag auf Wiederaufgreifen des Asylverfahrens aufgeschoben wird oder nicht. Darüber ist dem Antragsteller eine schriftliche, mit Gründen versehene Bescheinigung zu erteilen. Bis zur Erteilung dieser Bescheinigung darf der Antragsteller nicht abgeschoben werden. Durch eine solche Befugnis und Verpflichtung, von Amts wegen tätig zu werden, würde man einerseits den Fällen gerecht werden, in denen ein Wiederaufgreifen des Verfahrens in Betracht kommt und deshalb jedenfalls bis zur Prüfung des neuen Vorbringens und der Entscheidung über den Folgeantrag Schutz vor Abschiebung erforderlich ist. Andererseits würde eine solche Verfahrensweise aber auch in offensichtlich unbeachtlichen Fällen die Abschiebung nicht verzögern, da die Folgeantragstellung keine über die Zeit bis zu dieser vom Bundesamt unverzüglich zu treffenden Entscheidung hinausgehende aufschiebende Wirkung entfalten könnte.

Die Bescheinigung des Bundesamts versetzt den Antragsteller in die Lage, beim Verwaltungsgericht vorläufigen Rechtsschutz zu beantragen, wenn die Behörde nicht den Aufschub der Abschiebung angeordnet hat. Für die Prüfung durch das Verwaltungsgericht ist es notwendig, dass dieser Be-

scheinigung eine Ausfertigung der Antragsniederschrift beigelegt wird. Dadurch wären die Verwaltungsgerichte in die Lage versetzt, an Hand der Antragsniederschrift die Beachtlichkeit des Folgeantrags summarisch zu prüfen. Damit würden künftig die Fälle vermieden, in denen das Gericht ohne jedwede Unterlagen entscheiden muss, weil diese wegen der Eilbedürftigkeit der Sache nicht mehr rechtzeitig beigelegt werden können. Legt der Antragsteller die Bescheinigung des Bundesamtes und die Ausfertigung der Antragsniederschrift nicht vor, geht dies zu seinen Lasten.

Die Kommission empfiehlt, das Folgeantragsverfahren unter den Aspekten der Effektivität, Transparenz und Rechtsstaatlichkeit neu zu regeln. Die Neuregelung sollte sich an den folgenden Prinzipien orientieren:

- **Die Frist für den Vortrag neuer Umstände und Beweismittel sollte verkürzt werden, mit strikter Präklusion verspätet vorgebrachter Wiederaufgreifensgründe.**
- **Die Zwei-Jahres-Frist, auf die bisher die Vollziehbarkeit der Abschiebungsandrohung aus dem früheren Verfahren begrenzt ist, sollte beseitigt werden und damit grundsätzlich ein Vollzug der Abschiebungsandrohung des Bundesamtes ohne Rücksicht auf den Zeitablauf ermöglicht werden.**
- **Das Bundesamt sollte verpflichtet werden, unverzüglich nach der Aufnahme des Folgeantrags zu entscheiden, ob der Aufschub der Vollziehung aufenthaltsbeendender Maßnahmen bis zur Entscheidung über den Antrag auf Wiederaufgreifen des Asylverfahrens angeordnet wird. Über die Entscheidung, ob ein solcher Aufschub angeordnet oder versagt wird, ist dem Antragsteller eine schriftliche Bescheinigung mit einer Ausfertigung der Antragsniederschrift zu erteilen. Bis zur Erteilung dieser Bescheinigung darf die Abschiebung nicht vollzogen werden.**

1.4 Abschaffung des Bundesbeauftragten für Asylangelegenheiten und der Weisungsunabhängigkeit der Einzelentscheider

Die Kommission hat sich auch mit der Weisungsunabhängigkeit der Einzelentscheider des Bundesamtes und der damit in unmittelbarem Zusammenhang stehenden Beteiligungs- und Rechtsmittelbefugnis des Bundesbeauftragten für Asylangelegenheiten beschäftigt.

Weisungsunabhängigkeit der Einzelentscheider

Über den Asylantrag befindet der so genannte Einzelentscheider. Er ist hierbei ausschließlich an Recht und Gesetz gebunden. Weisungen von Vorgesetzten sind unzulässig.

Die Weisungsunabhängigkeit umfasst die Entscheidung über den Asylantrag und das Vorliegen eines Abschiebungsverbotes nach § 51 Abs. 1 AuslG. Sie soll das Asylrecht von politischen Einflussnahmen freihalten und sicherstellen, dass Asylentscheidungen ausschließlich nach Maßgabe der hierfür vorgesehenen gesetzlichen Grundlagen getroffen werden.

Die Weisungsunabhängigkeit stößt jedoch auf verschiedene Bedenken. So birgt sie die Gefahr einer uneinheitlichen Entscheidungspraxis des Bundesamtes, weil vergleichbare Sachverhalte von verschiedenen Einzelentscheidern unterschiedlich beurteilt werden. Mit der Weisungsfreiheit hat sich die Exekutive die Möglichkeit genommen, von ihr als solche eingeschätzte Fehlentwicklungen selbst zu korrigieren; sie kann dies nur über Klagen des Bundesbeauftragten vor den Verwaltungsgerichten erreichen. Dies verzögert die Verfahren, belastet Behörden und Gerichte und ist für die – vom Bundesamt bereits anerkannten – Antragsteller sehr belastend. Die Weisungsungebundenheit lässt zumindest auch die Interpretation zu, dass sich die Politik unter Hinweis auf die Weisungsunabhängigkeit der Einzelentscheider ihrer Verantwortung in diesem Bereich entziehen will. Auf die Weisungsfreiheit sollte daher verzichtet werden.

Die Weisungsgebundenheit der Entscheider nimmt die politisch Verantwortlichen in die Pflicht. Sie führt dazu, dass anerkennende Bescheide des Bundesamtes das Verfahren grundsätzlich zum Abschluss bringen. Die anerkannten Asylbewerber haben dadurch schneller Gewissheit darüber, dass sie politisches Asyl oder Abschiebungsschutz erhalten. Darüber hinaus werden die Verfahrenslaufzeiten verkürzt und Behörden und Verwaltungsgerichte entlastet.

Dass die Weisungsfreiheit nicht notwendiger Bestandteil des Asylverfahrens ist, zeigt der europäische Vergleich. In vielen europäischen Ländern wie den Niederlanden, Frankreich, Österreich, Schweden und der Schweiz sind die Entscheider weisungsgebunden.

Bundesbeauftragter für Asylangelegenheiten

Der Bundesbeauftragte stellt ein Gegengewicht zur Weisungsunabhängigkeit der Einzelentscheider dar. Er ist gegenüber dem Bundesministerium des Innern weisungsgebunden und soll auf eine einheitliche Entscheidungspraxis des Bundesamtes und der Gerichte hinwirken. Zu diesem Zweck kann er gegen Entscheidungen des Bundesamtes wie auch der Verwaltungsgerichte Rechtsmittel einlegen, um grundsätzliche Rechts- und Tatsachenfragen einer ober- bzw. höchstrichterlichen Klärung zuzuführen, die von den Einzelentscheidern und den Verwaltungsgerichten in ihrer Entscheidungspraxis berücksichtigt wird.

Aufgrund seiner begrenzten personellen Kapazität hat sich der Bundesbeauftragte bislang auf das selektive Aufgreifen einzelner Entscheidungen beschränkt. Dabei hat er fast ausnahmslos nur gegen Anerkennungsbescheide des Bundesamtes und nur selten zu Gunsten der Antragsteller Rechtsmittel eingelegt.

Mit dem Wegfall der Weisungsunabhängigkeit der Einzelentscheider wird der Bundesbeauftragte entbehrlich, da die Exekutive selbst auf eine einheitliche Entscheidungspraxis der Einzelentscheider hinwirken kann und diese nicht mehr durch die Gerichte überprüfen lassen muss. Das Asylverfahrensgesetz (AsylVfG) stellt daneben mit den Vorschriften über Erlöschen sowie Widerruf und Rücknahme ein hinreichendes Instrumentarium zur Verfügung, um auf eine Veränderung der Sach- bzw. Rechtslage reagieren zu können.

Das Amt des Bundesbeauftragten für Asylangelegenheiten und die Weisungsunabhängigkeit der Einzelentscheider sollten abgeschafft werden.

Maßnahmen gegen unberechtigten Aufenthalt

1.5 Asylmissbrauch

Das Wort „Asylmissbrauch“ fällt ein ethisch begründetes Negativurteil. Der Begriff ist umfassend und pointiert, zugleich griffig, aber auch pauschalisierend. Er eignet sich gleichermaßen dazu,

- Asylbewerber, die nicht als politisch Verfolgte anerkannt werden, abzuwerten oder gar zu diffamieren und
- bestimmte missbilligenswerte Verhaltensweisen von Asylbewerbern zutreffend zu charakterisieren.

Außerdem verdeckt diese Wortwahl, dass zu missbilligende Verhaltensweisen nicht nur bei Asylbewerbern, sondern auch bei anderen Zuwanderern auftreten, die sich ihrer Rückführung unzulässigerweise widersetzen, ohne zuvor ein Asylbegehren gestellt zu haben. In diesem Zusammenhang sollte auch nicht ganz übersehen werden, dass die missbräuchliche Inanspruchnahme von Rechten ein allgemeines und kein auf Asylbewerber beschränktes Phänomen ist.

Die Kommission zieht aus der Mehrdeutigkeit des Begriffs Asylmissbrauch jedoch nicht etwa den Schluss, auf ihn zu verzichten. Dies verbietet sich schon, weil er in der öffentlichen und veröffentlichten Meinung sehr verbreitet ist, und weil er – richtig gebraucht – auf eine durchaus existierende Problematik hinweist. Es muss also darum gehen, diesen Begriff hinreichend differenziert zu verwenden.

Eine sinn- und verantwortungsvolle Verwendung verlangt, dass genau und einzelfallbezogen unterschieden wird zwischen dem, was in der Tat einen Missbrauch des Asylrechts darstellt und was nicht. Ein undifferenzierter Gebrauch fügt jenen Unrecht zu, die sich nicht in einer diese Beschreibung rechtfertigenden Weise verhalten. Ein undifferenzierter Gebrauch entwertet die Vokabel als inhaltsleeren „Kampfbegriff“ und nützt damit denen, die sich tatsächlich missbräuchlich verhalten.

Vor allem aber setzt eine wirksame Bekämpfung des Missbrauchs voraus, dass Missbrauchstatbestände präzise benannt werden. Im Gegensatz hierzu unterstellen manche jedem Asylbewerber, dessen Schutzersuchen erfolglos geblieben ist, einen Asylmissbrauch. Eine solche Gleichsetzung von Ablehnungs- und Missbrauchsfällen ist unzulässig.

Missbräuchlich handelt z.B. auch, wer einreist ohne verfolgt worden zu sein und sich, obwohl ihm eine Rückkehr zunächst möglich und zumutbar ist, erst in Deutschland allein deshalb exilpolitisch betätigt, um mittels einer bewusst herbeigeführten Verfolgungsgefahr ein Abschiebungshindernis zu erzwingen. In diesen Fällen scheidet zwar gemäß § 28 AsylVfG eine Anerkennung als Asylberechtigter aus, nicht aber ein Abschiebungsschutz nach der Genfer Flüchtlingskonvention.

Andererseits sind die Gründe für die Abweisung von Asylanträgen so vielfältig, dass abgelehnte Asylbewerber nicht pauschal mit dem Verdikt des Asylmissbrauchs belegt werden dürfen. So mag ein abgelehnter Asylbewerber angesichts erlittener Beeinträchtigungen oder Benachteiligungen in gutem Glauben davon ausgegangen sein, als Schutzberechtigter anerkannt zu werden, wenngleich sich im Asylverfahren herausstellt, dass etwa das

Ausmaß der Verfolgung für eine Anerkennung nicht ausreicht. Auch handelt nicht per se vorwerfbar und damit missbräuchlich, wer ein Asylverfahren betreibt, um sich und seine Familie aus wirtschaftlicher Armut zu befreien.

Vor diesem Hintergrund und mit diesem Vorbehalt muss auch die Asylstatistik gelesen werden. In der öffentlichen Diskussion werden der – unzureichenden – statistischen Datenlage unterschiedlichste Anerkennungs- oder Schutzquoten zwischen etwa drei Prozent bis fast 50 Prozent entnommen; bezüglich der restlichen, abgelehnten Asylbewerber wird Asylmissbrauch z.T. ebenso pauschal unterstellt wie bestritten, z.T. wird in der notwendigen Weise differenziert.

Erstmals für das Jahr 1999 hat das Bundesamt eine Gesamtentscheidungsstatistik ermittelt. In ihr sind alle Entscheidungen des Bundesamtes und der Gerichte berücksichtigt, die 1999 unanfechtbar wurden – unabhängig davon, wann die zugrundeliegenden Asylanträge gestellt wurden.

Tab. III.2: Asylentscheidungen 1999

	Zahl	Quote (in Prozent)
Gesamtzahl der Entscheidungen	158 777	100
Anerkennungen nach Art. 16a GG	10 820	6,8
Gewährung von Abschiebungsschutz nach § 51 Abs. 1 AuslG	14 244	9,0
Abschiebungshindernisse nach § 53 AuslG	8 257	5,2
Ablehnungen	90 142	56,8
Sonstige Verfahrenserledigungen (z.B. Ablehnung von Anträgen auf Durchführung eines Folgeantrags; Einstellung wegen einer Antragsrücknahme)	35 314	22,2

Quelle: BAFI/Datenbank Asylon

Eine Addition der Anerkennungen nach Art. 16 a GG, der Gewährung von Abschiebungsschutz gem. § 51 Abs. 1 AuslG sowie der Feststellung von Abschiebungshindernissen gemäß § 53 AuslG ergibt danach eine „Gesamtanerkennungsquote“ von 20,98 Prozent.

Differenzierung schließt notwendig ein, tatsächlich missbräuchliche Verhaltensweisen auch so zu benennen. Sie lassen sich im Wesentlichen zwei Kategorien zuordnen. Es handelt sich um Fälle, in denen ein unberechtigter Aufenthalt dadurch angestrebt bzw. gesichert werden soll, dass

- die Rechts- und Verfahrensgarantien des Asyl- und Ausländerrechts hierzu zweckentfremdet werden bzw.
- der Ausreisepflicht nicht nachgekommen und eine Abschiebung durch die Antragsteller selbst vereitelt wird.

Am häufigsten treten in der Praxis folgende Missbrauchsfälle auf: Ausländer verschleiern ihre Identität und Staatsangehörigkeit, sie vernichten Passpapiere und Dokumente über den Reiseweg bzw. enthalten diese den Behörden vor oder benutzen gefälschte Dokumente. Das Asylverfahren wird dadurch verschleppt, dass der eigene Asylantrag verzögert, die Asylanträge von Familienangehörigen nur sukzessive oder trotz unveränderter Sachlage Folgeanträge gestellt, möglicherweise sogar mehrere Folgeanträge „hintereinander geschaltet“ werden. Die Asylbewerber wirken (obwohl sie dazu verpflichtet sind) nicht bei der Beschaffung von Passersatzpapieren mit, indem

sie z.B. die von manchen Herkunftsländern geforderte Erklärung verweigern, freiwillig auszureisen. Die Abschiebung wird vereitelt, indem Widerstand dagegen geleistet oder Krankheiten vorgeschoben werden. Ein Missbrauch ist es auch, wenn Folgeanträge unmittelbar vor einer Abschiebung allein zu dem Zweck gestellt werden, den Aufenthalt zu verlängern.

Es müssen daher alle geeigneten und rechtsstaatlichen Anforderungen genügenden Maßnahmen ergriffen werden, wirksam gegen solche Verhaltensweisen vorzugehen. Die Kommission hat jeweils themenbezogen Vorschläge unterbreitet, wie auf missbräuchliches Verhalten reagiert werden sollte (z.B. unter Kap. III 1.3 „Neuregelung des Folgeantragsverfahrens“ bzw. Kap. III 1.6 „Optimierung von Rückkehr und Rückführung“), aber davon unabhängig zusätzliche Empfehlungen formuliert.

Zentrale Sammelstelle für Pässe und Bildabgleich

Immer wieder werden bei verschiedenen Gelegenheiten (z.B. Durchsuchungen) herrenlose ausländische Pässe aufgefunden. Es ist anzunehmen, dass es sich dabei häufig um Pässe von Asylbewerbern handelt, die den Behörden vorenthalten wurden. In Asylverfahren legen etwa 80 Prozent der Antragsteller keine Pässe vor, weil sie solche nicht besitzen oder weil sie sie vernichten bzw. verbergen. Dadurch ist eine zweifelsfreie Identitätsklärung häufig nicht möglich, was wiederum Rückführungen erschwert oder verhindert. Diese Personen könnten teilweise identifiziert und bei Ablehnung ihres Asylantrags auch abgeschoben werden, wenn es möglich wäre, die Informationen in diesen aufgefundenen Pässen mit den im Asyl- bzw. einem anderen ausländerrechtlichen Verfahren gewonnenen Informationen abzugleichen. Voraussetzung hierfür wiederum ist, dass die Daten aus den Pässen zentral erfasst werden und dass den Daten, mit denen sie abgeglichen werden, wahre Angaben zugrunde liegen.

Im Auftrag der Arbeitsgruppe zur Beseitigung von Rückführungsschwierigkeiten prüft die Bund-Länder-Unterarbeitsgruppe „Passersatzpapierbeschaffung“, ob eine solche zentrale Datenerfassung und ihr Abgleich mit anderen Dateien möglich ist. Hierbei hat sich gezeigt, dass die erfassten Daten meist nicht zugeordnet werden können, weil der Inhaber der Personaldokumente entweder kein Verfahren betrieben oder im Verfahren falsche Angaben gemacht hat. Aus diesem Grunde untersucht die Unterarbeitsgruppe derzeit die Möglichkeit eines Telebildverfahrens, das einen Abgleich von Passbildern in Personal- und Reisedokumenten mit den im Rahmen einer erkennungsdienstlichen Behandlung erstellten Fotos ermöglicht. In diesen Fällen könnten ohne Mitwirkung der betroffenen Ausländer Identitäten geklärt, herrenlose Papiere zugeordnet und bisher nicht mögliche Rückführungen durchgeführt werden.

Die Kommission unterstützt diese Bemühungen. Soweit sich die technische Realisierbarkeit dieses Vorhabens in einer Weise bestätigt, die den damit verbundenen Arbeits- und Kostenaufwand rechtfertigt, sollten auch die notwendigen gesetzlichen Rahmenbedingungen geschaffen werden, um dieses Projekt zu verwirklichen.

Die Kommission empfiehlt, die gesetzlichen und technischen Voraussetzungen zu schaffen, um die Daten und Fotos in herrenlosen Pässen von Ausländern zentral zu speichern. Insbesondere den Ausländerbehörden, dem Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge, den

Sozialämtern und dem Ausländerzentralregister sollte ein Abgleich dieser Informationen mit jenen ermöglicht werden, die bei Personalienhebungen und erkennungsdienstlichen Behandlungen im Rahmen asyl- und anderer ausländerrechtlicher Verfahren gewonnen werden.

Speicherung der Fotos illegal eingereister Ausländer

Für die ordnungsgemäße Durchführung von Asylverfahren und für eine gesicherte Rückkehr ausreisepflichtiger Ausländer ist eine zweifelsfreie Identitätsfeststellung unverzichtbar. Es müssen daher alle zulässigen Möglichkeiten in Betracht gezogen werden, um die für eine Identifikation notwendigen Informationen sammeln und miteinander abgleichen zu können. Hierzu gehören insbesondere Fotos. Es sollte daher umfassend sichergestellt sein, dass die Fotos aller illegal eingereister Ausländer, die ihrer Ausreisepflicht nicht nachkommen, zentral gespeichert werden und die Behörden hierauf einen Zugriff erhalten. Das Bundesinnenministerium sollte prüfen, ob bzw. inwieweit die geltende Rechtslage die Erfassung aller Photos illegal eingereister Ausländer sicherstellt.

Die Kommission empfiehlt, zu prüfen, ob die geltende Rechtslage sicherstellt, dass die Fotos aller illegal eingereisten Ausländer, die ihrer Ausreisepflicht nicht nachkommen, zentral gespeichert werden und deutsche Behörden einen unmittelbaren Zugriff darauf erhalten können. Letzteres gilt insbesondere für die Ausländerbehörden, die Polizei und die deutschen Auslandsvertretungen.

Fiktion der Asylantragstellung für unter 16 Jahre alte Minderjährige

Innerhalb einer Familie können Asylanträge für die einzelnen Familienmitglieder sukzessive gestellt werden. Bei Ablehnung eines Asylantrags kann deshalb mit der erstmaligen Antragstellung für ein Kind – zum Beispiel kurz vor einer bereits eingeleiteten Abschiebung – erreicht werden, dass zumindest dieses Kind mit einer Betreuungsperson weiterhin im Bundesgebiet verbleibt. Auf diese Weise würden Bemühungen unterlaufen, Asylverfahren zügig zu bearbeiten und im Falle einer negativen Entscheidung den Aufenthalt kurzfristig zu beenden. Mehrjährige Aufenthalte führen zu einer Integration der Kinder, und eine spätere Abschiebung würde mindestens bedenklich erscheinen. Der Bundesrat hat daher auf Initiative des Landes Niedersachsen mit dieser Begründung einen Gesetzentwurf beim Deutschen Bundestag eingebracht (Bundesrat Drucksache 522/00), der das Asylverfahren beschleunigen soll.

Danach gilt für ledige, unter 16 Jahre alte Minderjährige ein Asylantrag kraft Gesetz als gestellt („fingiert“), wenn ihre Eltern oder ein Elternteil ein Asylverfahren betreiben oder sich nach dessen Abschluss ohne Genehmigung im Bundesgebiet aufhalten. Wird ein Kind im Bundesgebiet geboren bzw. reist es vor Vollendung des 16. Lebensjahres ein und ist zu diesem Zeitpunkt das Asylverfahren der Eltern mit einer Ablehnung unanfechtbar abgeschlossen, wird der Asylantrag des Kindes, wenn er unbegründet ist, als „offensichtlich unbegründet“ abgelehnt.

Die Kommission unterstützt diese Bundesratsinitiative aus den darin genannten Gründen. Ihre Vorschläge tragen zur Beschleunigung des Asylverfahrens und damit zur Vermeidung darauf beruhender Härte- bzw. Altfälle bei, ohne die betroffenen Ausländer in schützenswerten Belangen zu beeinträchtigen. Ein nachgeborenes oder nachgereistes Kind wird regelmäßig keine von den Angaben der Eltern abweichende Asylgründe haben. Es ist daher gerechtfertigt, an die Feststellung der Unbegründetheit des Asylantrags die mit der Einstufung eines Asylantrages als „offensichtlich unbegründet“ verbundenen Rechtsfolgen zu knüpfen.

Die Kommission empfiehlt, den aufgrund einer Bundesratsinitiative beim Deutschen Bundestag eingebrachten Gesetzesentwurf zu verabschieden, mit dem insbesondere vorgeschlagen wird, für ledige, unter 16 Jahre alte Kinder die Asylantragstellung für den Fall zu fingieren, dass deren Eltern oder ein Elternteil ein Asylverfahren betreiben oder sich nach dessen Abschluss ohne Aufenthaltsgenehmigung im Bundesgebiet aufhalten.

Sanktionierung von gesetzlich missbilligten Verhaltensweisen

§ 30 Abs. 3 AsylVfG stuft bestimmte Fälle von unbegründeten Asylanträgen als „offensichtlich unbegründet“ ein. Die Vorschrift knüpft überwiegend an die Verletzung wichtiger Mitwirkungspflichten bzw. an die gröbliche Verletzung anderer Mitwirkungspflichten des Asylbewerbers an. Solche Pflichtverletzungen liegen vor, wenn z.B. der Asylantrag auf gefälschte Beweismittel gestützt wird, der Ausländer die Behörden über seine Identität oder Staatsangehörigkeit täuscht, unter Alias-Namen weitere Asylanträge stellt bzw. verfahrensrelevante Unterlagen nicht vorlegt. Für offensichtlich unbegründete Asylanträge gelten verkürzte Ausreise-, Klage- und Gerichtsentscheidungsfristen; die Entscheidung des Verwaltungsgerichts ist unanfechtbar. Die Kommission hält es für sachgerecht, die Verletzung solcher Mitwirkungspflichten auch arbeits- und sozialrechtlich zu sanktionieren. Bereits nach geltender Rechtslage erhalten ausreisepflichtige Ausländer, die ihre Abschiebung verhindern, nur dann Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz, wenn „dies im Einzelfall nach den Umständen unabweisbar geboten ist“ (§ 1a Nr. 2 AsylbLG). In diesen Fällen kann auch keine Arbeitsgenehmigung erteilt werden (§ 5 Nr. 5 ArGV).

Nach Ansicht der Kommission sollte nach Wegen gesucht werden, diese Sanktionen schon dann eintreten zu lassen, wenn das Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge (BAFI) in seiner Entscheidung die Verletzung der im § 30 Abs. 3 AsylVfG genannten Mitwirkungspflichten festgestellt und den Asylantrag deshalb als offensichtlich unbegründet abgewiesen hat. Diese Entscheidung wäre damit für die Arbeits- und Sozialbehörden verbindlich und würde auf den Betroffenen einen stärkeren Druck zur Mitwirkung an seiner Ausreise ausüben als andere Sanktionen das vermögen. Die Kommission ist sich darüber im Klaren, dass eine solche Regelung die Grenze des verfassungsrechtlich Zulässigen erreicht. Sie glaubt aber, dass gerade im Interesse der wirklich Schutzbedürftigen auf diese Möglichkeit zurückgegriffen werden muss. Ausländer, die aus von ihnen nicht zu vertretenden Gründen (geschlossener Flughafen etc.) nicht abgeschoben werden können, sollen nicht über das Sozialrecht zu einer „freiwilligen Ausreise“ gedrängt werden.

Die Kommission empfiehlt daher, nach Wegen zu suchen, die Sanktionen des § 1 a AsylbLG und des § 5 Nr. 5 ArGV obligatorisch an die unanfechtbare Ablehnung eines Asyl-antrages als offensichtlich unbegründet gem. § 30 Abs. 3 AsylVfG durch das BAFI bzw. die Verwaltungsgerichte zu knüpfen.

1.6 Rückkehr und Rückführung

Notwendigkeit des Vollzugs der Ausreisepflicht

Es ist unabdingbar, dass Ausländer, die sich nicht mehr in Deutschland aufhalten dürfen, auch tatsächlich in ihr Heimatland oder in einen Drittstaat ausreisen – allein schon um die Zuwanderung steuern und Zuwanderungspolitik glaubwürdig gestalten zu können.

Alle Asylverfahren und viele ausländerrechtliche Verfahren haben letztlich nur den Zweck, festzustellen, ob der betroffene Ausländer ein Bleiberecht erhält oder ausreisen muss. Mit dem Recht zu bleiben ist untrennbar die Pflicht verbunden, im Falle einer ablehnenden Entscheidung auszureisen. Das gesamte Verfahren verlöre seinen Sinn, wenn dieser Pflicht nicht nachgekommen bzw. wenn sie nicht – notfalls mit Zwang – durchgesetzt wird; Verfahren haben keinen Selbstzweck.

Ebenso verlieren sämtliche Maßnahmen des Gesetzgebers, der Gerichte und Behörden, die Verfahren zu beschleunigen, ihren Sinn, wenn der Feststellung der Ausreisepflicht keine Ausreise nachfolgt. Unterlassene Rückführungen in einer spürbaren Größenordnung wirken zudem verfahrensverzögernd auf Behörden und Gerichte zurück. In den Anhörungen vor der Kommission wurde eingeräumt, dass Verwaltungsgerichte für die Reihenfolge der Fallbearbeitung durchaus berücksichtigen, ob im Falle einer Ablehnung auch eine Rückkehr oder Rückführung zu erwarten ist.

Defizite im Rückkehr- und Rückführungsbereich schränken auch den Spielraum für eine Zuwanderung aus demographischen und arbeitsmarktpolitischen Gründen in zweifacher Hinsicht ein. Zum Einen eröffnen sie den ausreisepflichtigen Ausländern Aufenthaltsperspektiven, die ihrerseits eine ungewollte Zuwanderung auslösen. Schon heute sind es diese Defizite und weniger die Verfahrens- und Rechtsmittelgarantien des Asylrechts, die für viele Asylbewerber ausschlaggebend sind, in Deutschland Asyl zu beantragen, obwohl ihnen in ihrem Heimatland keine asylrelevante Gefahr droht (Gleiches gilt für die Ausländer, die illegal einreisen und/oder sich illegal in der Bundesrepublik aufhalten). Eine nicht ausreichend konsequente Rückführungspraxis verringert zum Zweiten auch die Zahl der freiwilligen Ausreisen („Nachahmungseffekt“) – oft aufwändige Bemühungen, ausreisepflichtige Ausländer hierzu zu bewegen, werden unterlaufen.

Folgenlose Ablehnungsbescheide der Behörden und Gerichte diskreditieren die gesamte Asylpraxis. Viele Verhaltensweisen, die in der Öffentlichkeit als „Asylmissbrauch“ diskutiert werden, zielen im Kern darauf ab, die Rückführung zu verzögern oder zu vereiteln; dies gilt etwa für die Verschleierung der Identität, der Staatsangehörigkeit oder des Reiseweges. Sie schmälern die Bereitschaft der Bevölkerung zur Aufnahme Schutzbedürftiger, fördern pauschale Abwehrhaltungen gegenüber Ausländern und stärken extreme politische Kräfte.

Schleuser und die hinter ihnen stehenden weltweit operierenden Organisationen haben ein großes Interesse daran, dass die von ihnen eingeschleusten Personen möglichst lange im Zielland bleiben. Baldige oder erzwungene Rückführungen sind geschäftsschädigend und machen es den Ausländern unmöglich, weiter Geld zu erwirtschaften, das häufig auch zur Abzahlung gestundeter Schleuserkosten benötigt wird. Schöpft der Rechtsstaat nicht alle ihm zur Verfügung stehenden Mittel aus, eine Ausreisepflicht notfalls auch mit Zwang durchzusetzen, kapituliert er vor dieser Form der organisierten Kriminalität.

Rückkehr- und Rückführungshindernisse

Zum Jahresende 2000 waren im Ausländerzentralregister (AZR) 234 682 ausgewiesene und abzuschiebende Personen erfasst; darüber hinaus gibt es eine nicht unbedeutende Zahl von ausreisepflichtigen Ausländern, die zwar eine Duldung besitzen, die aber die Hindernisse, die ihrer Rückführung entgegenstehen, selbst zu vertreten haben. Soweit Rückführungen ausreisepflichtiger Ausländer scheitern, ist dies in vielen Fällen den Ausländern oder bestimmten Herkunfts- und Transitstaaten zuzurechnen.

Der von der Innenministerkonferenz am 5. Mai 2000 verabschiedete Bericht zur Beseitigung von Rückführungsschwierigkeiten listet die Ursachen für Rückführungsprobleme detailliert auf, wobei diese sich in der Praxis noch dadurch verschärfen, dass die einzelnen Gründe oft kombiniert auftreten. Statistische Angaben zur Zahl der Personen, die nicht oder nur mit erheblicher Verzögerung zurückgeführt werden können, sind nach diesem Bericht nicht verfügbar, doch hat eine stichprobenartige Abfrage im September 2000 allein für die Stadt Berlin eine Zahl von deutlich mehr als 10 000 ausreisepflichtigen Ausländern ergeben, die nicht zurückgeführt werden können, weil ihre Identität nicht zweifelsfrei geklärt werden konnte (Hamburg ca. 10 000 und München ca. 9 500 Ausreisepflichtige).

Von Ausländern verursachte Rückführungshindernisse tauchen auf, wenn Ausweispapiere vernichtet, versteckt oder vorenthalten werden, wenn behauptet wird, Staatsangehöriger eines Landes zu sein, in das aus rechtlichen und tatsächlichen Gründen keine Abschiebungen erfolgen, wenn überprüfungsbedürftige Vollzugs- oder Abschiebungshindernisse (insbesondere Krankheiten) erst unmittelbar vor Vollzug einer Abschiebung geltend gemacht werden oder gegen Vorführungen bei den Botschaften der Herkunftsländer zur Klärung der Staatsangehörigkeit Widerstand geleistet wird.

Den Herkunfts- und Transitstaaten sind ebenfalls Rückführungshindernisse zuzurechnen. So werden etwa Anträge auf Ausstellung von Heimreisedokumenten von den Auslandsvertretungen nur schleppend bearbeitet, fordern die Botschaften trotz feststehender Staatsangehörigkeit die Vorlage von Dokumenten, sind Identitätsklärungen im Heimatstaat langwierig und wenig effizient. Auch wird immer wieder eine Vorführung der betroffenen Personen zur Identitätsklärung abgelehnt und die Feststellung der Staatsangehörigkeit von einer entsprechenden Bestätigung des Ausländers abhängig gemacht. Für die Ausstellung der Heimreisedokumente wird gefordert, dass der Ausländer erklärt, freiwillig auszureisen.

Gesamtpolitischer Stellenwert von Rückkehr und Rückführung

Die Rückführung ausreisepflichtiger Ausländer ist eine gesamtstaatliche Auf-

gabe. Obwohl die damit verbundenen Probleme so zahlreich, vielfältig und gewichtig sind, dass alle staatlichen Ebenen auf Lösungen drängen, werden sie durch unterschiedliche Interessen bzw. Prioritätensetzungen von Bund und Ländern oder einzelner Bundesressorts erschwert. Der Bericht der Arbeitsgruppe auf Ebene der Ausländerreferenten zur Optimierung der Zusammenarbeit mit den deutschen Auslandsvertretungen, auf den hier nur Bezug genommen werden kann, veranschaulicht dies. Notwendig einvernehmliche Lösungen müssen insbesondere zwischen widerstreitenden Politikbereichen gefunden werden; außen- und innenpolitische Interessen sind hier ebenso zu berücksichtigen, wie etwa solche der Entwicklungshilfe- und der Wirtschaftspolitik.

Die Bundesregierung muss daher nach innen (gegenüber Bundesländern und Bundesressorts), aber auch nach außen (Öffentlichkeit und Herkunftsländer) deutlich machen, welches Gewicht sie der Lösung dieser Probleme beimisst.

Die Kommission empfiehlt daher: Die Bundesregierung sollte ressortübergreifend den gesamtpolitischen Stellenwert definieren, den sie der Rückkehr bzw. Rückführung ausreisepflichtiger Ausländer beimisst. Divergierende Zielsetzungen und Interessenlagen der verschiedenen Ressorts (insbesondere der Innen- und Außenpolitik) sind ein wesentliches Hemmnis für eine Verbesserung der Rückführungspraxis. Sie müssen daher angenähert und stärker aufeinander abgestimmt werden.

Bündelung von Rückführungsaufgaben

Erfahrung und regelmäßige persönliche Kontakte der deutschen Rückführungsbehörden mit den zuständigen Stellen der Herkunfts- und Transitstaaten sind wesentliche Voraussetzungen für eine funktionierende Rückführungspraxis. Insbesondere die Auflösung der früheren Sowjetunion sowie des früheren Jugoslawien haben die Zahl der Länder, in die Rückführungen vorgenommen werden, drastisch erhöht. Gleiches gilt für die Zahl der Ansprechpartner in den Auslandsvertretungen der Herkunftsländer. Die Herkunftsländer stellen sehr unterschiedliche Anforderungen an den Nachweis der Staatsangehörigkeit bzw. Identität eigener Staatsangehöriger als Voraussetzung für die Ausstellung von Passersatzpapieren; Anforderungen, die sich zudem häufig verändern.

Nahezu alle Herkunftsländer verlangen darüber hinaus, dass die Vertreter der deutschen Rückführungsbehörden die Ausstellung von Passersatzpapieren bei den Auslandsvertretungen persönlich beantragen. In der Regel ist es auch notwendig, den betroffenen Ausländer dort vorzuführen. Oft sind Passersatzpapiere nur für kurze Zeit, teilweise nur für den vorgesehenen Rückführungstag gültig. Hier ist eine auch zeitlich enge Abstimmung aller für die Abschiebung notwendigen Maßnahmen erforderlich. Die Beschaffung von Heimreisedokumenten ist daher besonders personal-, zeit- und kostenintensiv.

Vor diesem Hintergrund sind nach dem Ergebnis der Anhörungen und Beratungen vor allem folgende Aspekte Voraussetzung für eine möglichst effiziente Rückführungspraxis. So ist es unverzichtbar, mit den jeweils aktuellen Anforderungen der einzelnen Herkunftsländer an die Ausstellung von

Passersatzpapieren vertraut zu sein. Einer vertrauensvollen Zusammenarbeit mit den Entscheidungsträgern in den Vertretungen kommt besonderes Gewicht zu, ein im Laufe der Zeit gewachsener persönlicher Kontakt ist unersetzlich.

Erfolgreiche Rückübernahmeverhandlungen erfordern die Berücksichtigung der verschiedenen Interessen, die Herkunftsländer daran haben (könnten), eigene Staatsangehörige nicht oder möglichst lange nicht zurückzunehmen: Eigene Staatsangehörige, insbesondere im industrialisierten Ausland, bringen oft notwendige Devisen ins Land, während die Zurückgeführten häufig den meist ohnehin schon schwachen heimischen Arbeitsmarkt zusätzlich belasten. Insbesondere nach einem längerem Auslandsaufenthalt sind sie im eigenen Land oft schwer integrierbar, traditionellen und vordemokratischen Gesellschaften gegenüber möglicherweise regimekritisch eingestellt. Eine Vielzahl eigener Staatsangehöriger in einem anderem Land stärkt die insbesondere politische und wirtschaftliche Position diesen gegenüber.

Neben diese handfesten politischen und wirtschaftlichen Interessen treten länderspezifische Gesichtspunkte, die für erfolgreiche Rückübernahmeverhandlungen gleichermaßen bedeutend sind. Wer mit der Mentalität und den Umgangsformen nicht hinreichend vertraut ist bzw. damit, wie Angehörige der einzelnen Herkunftsländer ihr Selbstverständnis und ihr Verhältnis zu anderen Staaten definieren, läuft Gefahr, Rückübernahmeverhandlungen schwer zu belasten oder ihren Erfolg zu verspielen.

Naturgemäß sind die Verfahren zur Passersatzbeschaffung für Antragsteller aus den zugangstarken Herkunftsländern für die Vertreter der Rückführungsbehörden und der Auslandsvertretungen besonders aufwändig. Sammelvorführungen, insbesondere in eigenen Räumlichkeiten, entlasten die Ausländerbehörden daher und werden in der Regel auch von den (personell meist unterbesetzten) Auslandsvertretungen begrüßt.

Aus all diesen Gründen ist eine Konzentration von Rückführungsaufgaben unerlässlich. In der Praxis werden auf Bundes- und Landesebene bereits verschiedene Modelle erprobt, so hat etwa Nordrhein-Westfalen vier zentrale Ausländerbehörden eingerichtet, die sich auf die Rückführung in bestimmte Herkunftsländer spezialisiert haben. Sie leisten den lokalen Ausländerbehörden bei der Rückführung von Ausländern in diese Herkunftsländer Amtshilfe; in der Praxis wenden sich auch die Ausländerbehörden aus den anderen Bundesländern, die keine solche Zentralisierung vorgenommen haben, an sie.

Die Kommission empfiehlt, eine Ausweitung dieser Konzentration von Rückführungsaufgaben auf Bundes- und Landesebene zu prüfen.

Entscheidend ist jedoch das richtige Maß an Konzentration: Es dürfen bei einer Stelle nicht so viele und so verschiedene Aufgaben zusammengefasst werden, dass die Vorteile der Konzentration und Spezialisierung wieder verloren gehen.

Eine (anzuratende) Auswertung der Erfahrungen aus den beschriebenen Praxismodellen kann nach dem Ergebnis der Anhörung hinreichende Anhaltspunkte für einen effizienten Aufgabenzuschnitt neu zu schaffender zentraler Verwaltungseinheiten liefern und Möglichkeiten aufzeigen, wie die Zusammenarbeit zwischen den an einem solchen konzentrierten Verfahren bereits beteiligten Behörden noch verbessert werden kann.

Auf Ebene der Bundesländer sollte für Flächenstaaten erwogen werden, den lokalen Ausländerbehörden eine Unterstützung durch spezialisierte zentrale Ausländerbehörden – ähnlich wie in Nordrhein-Westfalen – anzubieten. Darüber hinaus sollte auch die Möglichkeit geprüft werden, zentrale Rückführungsstellen mit länderübergreifender Zuständigkeit zu schaffen. Dies kann nicht nur für Stadtstaaten und kleinere Bundesländer, sondern auch für Flächenstaaten attraktiv sein, etwa bei Herkunftsländern, in die regelmäßig nur wenige Ausländer zurückgeführt werden. Die Praxis hat gezeigt, dass die Einrichtung von zentralen Rückführungsstellen innerhalb von Bundesländern wie auch länderübergreifend daran scheitert, dass sich Land und Kommunen bzw. die betreffenden Bundesländer nicht über die Kosten einigen können. Dies ist angesichts der zentralen Bedeutung der Rückkehrförderung, die über die Möglichkeiten zur Nutzung vorhandener Potenziale für eine Beschleunigung der asyl- und ausländerrechtlichen Verfahren hinaus geht, nicht hinnehmbar.

Auf Bundesebene sollte geprüft werden, ob über die bereits erfolgte Zentralisierung der Passersatzbeschaffung für bestimmte Herkunftsländer bei der Grenzschutzdirektion Koblenz hinaus weitere Rückführungsaufgaben außerhalb des Vollzugsbereichs von einer Bundesoberbehörde zentral wahrgenommen werden können. Die Kommission unterstützt die Auffassung der Länder in der Arbeitsgruppe auf Staatssekretärschene zur Beseitigung von Rückführungsschwierigkeiten, dass z.B. das Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge seine Bemühungen fortsetzen sollte, den Bundesländern im Rahmen der bestehenden Zuständigkeiten als zentrale Serviceeinrichtung bei Fragen in Zusammenhang mit der Beseitigung von herkunftsländerbezogenen Rückführungshindernissen zur Verfügung zu stehen; die auch für die Rückführung von Ausländern wichtigen und umfassenden Kontakt- und Erkenntnisquellen des Bundesamtes sollten zu diesem Zweck so weit wie möglich genutzt werden.

Auch könnte eine Bundesbehörde als zentraler Ansprechpartner für Privatpersonen oder nichtstaatliche Stellen tätig sein, die sich im Flüchtlingsbereich engagieren. Gerade weil sie keine Vollzugskompetenzen hat, könnte sie zwischen den unterschiedlichen Interessenlagen in einer für alle Seiten nutzbringenden Weise Erkenntnisse und Wissen vermitteln.

Die Kommission empfiehlt daher, die Konzentration bestimmter Rückführungsaufgaben bei einer Bundesbehörde (z.B. zentrale Servicestelle für andere mit Rückführungsaufgaben befassten Bundes- oder Landesbehörden; zentrale Ansprechpartner für Nichtregierungsorganisationen) zu prüfen.

Stärkere Nutzung der in Visaverfahren gewonnenen Erkenntnisse

Das wichtigste Rückkehr- bzw. Rückführungshindernis sind fehlende Personaldokumente. Im Asylverfahren können oder wollen rd. 80 Prozent der Antragsteller keine Ausweise vorlegen. Je strenger die Auslandsvertretungen der Herkunftsländer in ihren Anforderungen an den Nachweis der Identität / Nationalität sind, desto dringender sind die Rückführungsbehörden auf stichhaltige Indizien für die Staatsangehörigkeit bzw. Identität von Personen angewiesen. Es liegt daher nahe, Erkenntnisse, die im Visaverfahren über die Identität des Antragstellers gewonnen werden bzw. durch eine Änderung des Visumverfahrens gewonnen werden könnten, zu nutzen.

Bei der Erteilung von Visa kollidieren naturgemäß insbesondere innen- und außenpolitische Interessenlagen. (Auch hieran knüpft die Empfehlung der Kommission an die Bundesregierung an, den gesamtpolitischen Stellenwert, den sie der Rückkehr- und Rückführungsproblematik beimisst, zu definieren). Während die Innenbehörden – jedenfalls grundsätzlich – an einer hohen Informations- und Kontrollichte des Reiseverkehrs aus Nicht-EU-Staaten interessiert sind, ist das Auswärtige Amt bemüht, den Reiseverkehr u.a. durch eine grundsätzlich liberale Erteilung von Visa zu erleichtern und nachteilige Auswirkungen auf die Beziehungen zu anderen Staaten zu vermeiden. Beide Sichtweisen wiegen schwer. Da sie sich nicht vollständig miteinander vereinbaren lassen, müssen sie gegeneinander abgewogen und einer Kompromisslösung zugeführt werden.

Deutschland ist ein politisch weltoffenes, exportorientiertes Land. Es hilft Schutzbedürftigen und benötigt ausländische Arbeitskräfte. Es muss daher eine grundsätzlich liberale, und nicht eine auf Abwehr gerichtete Praxis bei der Erteilung von Visa betreiben. Die Kommission ist dennoch zu der Überzeugung gelangt, dass bei der Erteilung von Visa künftig zusätzliche Daten erhoben und den beteiligten Behörden zugänglich gemacht werden sollen, um später gegebenenfalls die Rückführung zu ermöglichen.

Nach derzeitiger Rechtslage werden in der Visadatei des Ausländerzentralregisters (AZR) lediglich die so genannten Grundpersonalien und darüber hinausgehende Daten nur unter sehr engen Voraussetzungen gespeichert. Die Entscheidung über den Visumantrag darf nicht gespeichert werden, so dass dem AZR nicht zu entnehmen ist, ob der Ausländer ein Visum erhalten hat. Die Ausländerbehörden der Länder haben keine Zugriffsmöglichkeit auf die Visadatei des AZR. Dies hält die Kommission für nicht angemessen.

Die Auslandsvertretungen sollten verpflichtet werden, die Entscheidung über den Visumantrag mit Angabe des Datums der Entscheidung und der Geltungsdauer des Visums zu speichern. Diese Ergänzung hilft den Ausländerbehörden festzustellen, ob jemand mit einem Visum eingereist ist; sie beeinträchtigt den Antragsteller nicht in schützenswerten Rechten und stellt keine unzumutbare Arbeitsbelastung für das Personal in deutschen Auslandsvertretungen dar.

Den Ausländerbehörden sollte ein unmittelbarer Zugriff auf die Visadatei ermöglicht werden. Es ist nicht einzusehen, warum den Ausländerbehörden diese für die Erfüllung ihrer Aufgaben relevanten Informationen (z.B. Identitätsfeststellung, Visaverlängerung) vorenthalten werden, zumal auch die Antragsteller in ihren schützenswerten Rechtsinteressen nicht unverhältnismäßig betroffen sind und den deutschen Auslandsvertretungen mit dieser erweiterten Zugriffsberechtigung kein zusätzlicher Aufwand entsteht.

Die deutschen Auslandsvertretungen sollten im Rahmen des Visaverfahrens von den Pässen der Antragsteller Kopien fertigen. Die Passkopien sollten in der Visadatei gespeichert, den Ausländerbehörden unmittelbar zugänglich gemacht und die Lösungsfristen auf ihre Vereinbarkeit mit den Bedürfnissen der Rückführungsbehörden überprüft werden. Soweit die Auslandsvertretungen die hierfür erforderliche technische Ausstattung (noch) nicht besitzen, könnten die Kopien für einen entsprechenden Zeitraum zentral gelagert werden. Kopien der Pässe und die Speicherung der genannten zusätzlichen Informationen würden die Feststellung der Identität und Staatsangehörigkeit von mit Visum eingereisten Ausländern erleichtern. Insbesondere würden sie gesteigerten Anforderungen der Herkunftsländer an den Nachweis der

Identität genügen; auch dürfte die Maßnahme eine präventive Wirkung haben. Diese Vorteile rechtfertigen den als nur gering zu bewertenden Eingriff in das Persönlichkeitsrecht der Antragsteller. Die Umsetzung dieses Vorschlags ist für die deutschen Auslandsvertretungen zwar mit einer zusätzlichen Arbeitsbelastung verbunden, doch ist sie leistbar, zumutbar und angesichts der dadurch erzielten Vorteile verhältnismäßig.

Die Kommission empfiehlt daher, die notwendigen Rechtsgrundlagen zu schaffen, um Kopien der Pässe von Antragstellern generell anfertigen und einbehalten zu können. Die wichtigsten Informationen über Antragsteller und die Entscheidung über Visaanträge sollen in der Visadatei des Ausländerzentralregisters gespeichert werden. Den Ausländerbehörden soll ein unmittelbarer Zugriff auf diese Datei ermöglicht werden.

Abnahme von Fingerabdrücken in Visaverfahren

Ein besonders wirksames Mittel, Identitätsverschleierungen aufzudecken, ist die Abnahme der Fingerabdrücke von Visaantragstellern sowie deren zentrale Speicherung und Abgleich mit den Fingerabdrücken, die während eines vorausgegangenen Asyl- oder anderen ausländerrechtlichen Verfahrens genommen wurden. In der Kommission wurden gegen diesen Vorschlag Bedenken erhoben. Das Abfordern von Fingerabdrücken im Zusammenhang mit einem Visumantrag stehe im Widerspruch zur Präsentation Deutschlands als weltoffenes und gastfreundliches Land; es berge die Gefahr der Diskriminierung von Antragstellern aus armen Ländern; darüber hinaus sei es faktisch unwirksam, da ein Reisender mit einem gültigen Visum jedes anderen Mitgliedstaates der Europäischen Union auch in die Bundesrepublik einreisen könne.

Auch die Mehrheit der Kommission erkennt, dass dieses Verfahren sehr aufwändig ist und die Beziehungen zu den Herkunftsländern stark belasten kann. Es sollte daher auf Fallkonstellationen beschränkt werden, die unter Abwägung der außenpolitischen Belange und der Steuererfordernisse für die Zuwanderung beschrieben und gegebenenfalls neu definiert werden müssen. Verzichtet werden sollte auf dieses Instrument der Kontrolle nicht, zumal die Belange des Antragstellers regelmäßig ausreichend berücksichtigt sind, da die Abnahme der Fingerabdrücke nur mit seiner Einwilligung möglich ist.

Nach Auffassung der Kommission sollten die gesetzlichen Voraussetzungen geschaffen werden, um die Erteilung eines Visums in bestimmten Fallkonstellationen vom Einverständnis des Antragstellers abhängig machen zu können, dass seine Fingerabdrücke genommen werden. Die Fingerabdrücke sollten zentral gespeichert werden, um später mit den Abdrücken von Asylbewerbern und ausreisepflichtigen Ausländern abgeglichen werden zu können.

Stärkere Förderung der freiwilligen Rückkehr

Als ultima ratio sind Abschiebungen aus den genannten Gründen unverzichtbar, sie werfen jedoch humanitäre, politische, soziale und finanzielle Probleme auf. Bei der Entscheidung über die Anordnung einer Abschiebung

stehen sich drei Parteien – Aufnahmeland, Herkunftsland und Ausländer – in einem Spannungsfeld oft unvereinbarer Interessen gegenüber. Einen „Königsweg“ zur Lösung dieses Spannungsverhältnisses gibt es nicht. Den Interessen der Beteiligten am besten gerecht wird die freiwillige Rückkehr bzw. deren Förderung. Sie befreit von der Notwendigkeit, körperlichen Zwang gegen Menschen auszuüben und erspart den Aufnahmeländern finanzielle, politische und soziale Kosten, die sich aus Abschiebungen und nicht möglichen Rückführungen ergeben. Schließlich verbessert ein kooperativer Ansatz auch die Beziehungen zu den Herkunftsländern; Verbesserungen, die über ihren Selbstwert hinaus nicht nur außen- und wirtschaftspolitische Vorteile versprechen. Ein gerade in diesem Bereich verbessertes Klima stärkt auch psychologisch die Verhandlungsposition für – weiterhin notwendige – zwangsweise Rückführungen. Ein zentrales Augenmerk jeder Rückführungspolitik muss daher der Förderung freiwilliger Aus- bzw. Weiterreisen gelten.

Die Förderung der freiwilligen Ausreise ist in Deutschland unterentwickelt. Dabei erkennt die Kommission entsprechende Anstrengungen der Rückführungsbehörden ausdrücklich an. Um effizient zu sein, muss Rückkehrförderung verschiedene Voraussetzungen erfüllen, die in ihrem notwendigen Zusammenwirken von lokalen Ausländerbehörden nicht leistbar sind. Rückkehrförderung muss eine auf die individuellen Bedürfnisse des Ausländers zugeschnittene Beratung einschließen. Eine situationsadäquate Rückkehrberatung und -förderung ist ein schwieriger Balanceakt: Das Angebot einer Unterstützung bei der wirtschaftlichen und beruflichen Reintegration muss einerseits genug Anreize zur Ausreise geben, darf aber nicht etwa Anreiz für eine neue Migration nach Deutschland sein.

Einen ausreisepflichtigen Ausländer zur Rückkehr bewegen zu können, erfordert nicht nur ein fundiertes Wissen über das jeweilige Herkunftsland, sondern setzt auch voraus, kulturell und mental mit diesem Land vertraut zu sein; im Einzelfall können Nuancen entscheiden. Personen aus den (Haupt-) Herkunftsländern und -regionen der Ausländer, die diese wesentliche Voraussetzung einer erfolgreichen Rückkehrberatung natürlich am besten erfüllen, sollten in diese einbezogen werden. Wissen und Erfahrung zahlreicher in diesem Bereich tätigen privaten und Nichtregierungsorganisationen sollten soweit möglich genutzt werden.

Manche Rückkehrhilfen sind nur erfolgversprechend, wenn sie in zielgruppenorientierte Rückkehrprojekte eingebunden sind, die von einzelnen Rückführungsbehörden weder organisiert noch finanziert werden können. Eine Rückkehrförderung ist um so erfolgversprechender, je früher sie einsetzt und sollte daher möglichst früh beginnen. Wichtig ist ein durch regelmäßige Schwachstellenanalysen präzisiertes Erfahrungswissen und eine ständig aktualisierte Übersicht und Dokumentation aller zur Verfügung stehenden Rückkehrhilfen und Kooperationsmöglichkeiten; ggf. auch über nationale Grenzen hinweg. Auch hier macht eine – sinnvolle – Konzentration von Initiativen und Programmen eine freiwillige Rückkehr oft überhaupt erst möglich sowie effizienter und kostengünstiger.

Eine solche konzeptionelle, gesteuerte und frühzeitige Rückkehrförderung findet in Deutschland nicht bzw. nur bruchstückhaft statt. Bund und Länder betreiben eine divergierende Rückkehrpolitik: Sie beteiligen sich z.B. in sehr unterschiedlicher Weise an den Rückkehr- und Weiterwanderungsprogrammen REAG (Reintegration and Emigration Program for Asylum-Seekers in Germany) und GARP (Government Assisted Repatriation Program), die von

der Internationalen Organisation für Migration (IOM) in Deutschland durchgeführt werden. Hier ist nach Überzeugung der Kommission eine stärkere Koordinierung und Konzentration unerlässlich. Bedeutung und Möglichkeit der freiwilligen Rückkehr müssen auch öffentlich noch deutlich stärker wahrgenommen, ihre Förderung noch mehr als gesamtstaatliche Aufgabe anerkannt werden. Nur so kann erreicht werden, dass die Zahl der freiwilligen Rückkehrer spürbar zunimmt, Synergieeffekte und Effizienzsteigerungen einer besser koordinierten Rückführungspolitik genutzt werden bzw. nicht deswegen ungenutzt bleiben, weil sich die staatlichen Ebenen nicht über die Kostenaufteilung einigen können.

Nach Auffassung der Kommission müssen die Möglichkeiten, ausreisepflichtige Ausländer zu einer freiwilligen Rückkehr bzw. Ausreise zu bewegen – auch durch ihre stärkere Konzentration und Koordination – effizienter genutzt werden. Hierbei sollten in möglichst großem Umfang neben Nicht-regierungsorganisationen auch Personen aus den (Haupt-) Herkunftsländern und -regionen der Ausländer eingebunden werden.

Zentralisierte Beratungs- und Betreuungseinrichtungen

Die Kommission hält zentralisierte Beratungs- und Betreuungseinrichtungen für eine mögliche Option, um die Praxis der Rückkehrförderung zu verbessern. In diesen offenen Einrichtungen sollen ausreisepflichtige, aber nicht ausreisewillige Ausländer mit ihrem Einverständnis untergebracht werden, wenn bei ihnen Anhaltspunkte dafür bestehen, dass sie durch eine auf ihre individuelle Situation zugeschnittene Beratung zu einer freiwilligen Ausreise veranlasst werden können. Solche offenen Einrichtungen können gegebenenfalls eine – unter verschiedenen Gesichtspunkten nachteiligere – Abschiebehaft ersetzen. Eine in diesem Sinne spezialisierte Einrichtung wäre besser als eine Ausländerbehörde in der Lage, einzelfallbezogen die konkreten Ursachen zu ermitteln, die der Weigerung zugrunde liegen, freiwillig auszureisen bzw. an der Beschaffung von Heimreisedokumenten mitzuwirken; die individuelle Kenntnis dieser Gründe ist notwendiger Ansatzpunkt für eine erfolgversprechende Rückkehrberatung. Eine zentralisierte Unterbringung ermöglicht auch die gemeinsame Betreuung und Beratung jeweils mehrerer Ausländer, insbesondere aus demselben Herkunftsland. Dies ist effizient und kostengünstig und erlaubt es, Flüchtlingshilfsorganisationen wirksamer einzubinden. Der Kontakt mit rückkehrwilligen oder rückkehrgeneigten Ausländern in den Einrichtungen kann darüber hinaus die Rückkehrbereitschaft von Landsleuten fördern.

Entscheidend ist, zu erkennen, wer für eine solche spezielle Beratung und Betreuung in Betracht kommt – eine Aufgabe, die insbesondere Einfühlungsvermögen und Erfahrung voraussetzt. Diese Aufgabe sollten nicht Ausländerbehörden, sondern darauf spezialisierte Fachkräfte in einem gesonderten Verfahren erledigen. Die Kommission begrüßt daher, dass das Land Rheinland-Pfalz mit der „Landesunterkunft für Ausreisepflichtige“ in Ingelheim derzeit eine solche Vorgehensweise in einem Modellversuch erprobt. Dort entscheidet nicht eine Ausländerbehörde, sondern eine spezialisierte Clearingstelle in einem vorgeschalteten Verfahren, bei welchen Ausländern ausreichende Anhaltspunkte für eine erfolgversprechende Beratung

in der Landesunterkunft vorliegen. Die in diesem Modellversuch gewonnenen Erkenntnisse sollten flächendeckend genutzt werden.

Die Kommission hat sich in den Anhörungen und Beratungen mit zahlreichen weiteren Vorschlägen zur Rückkehrförderung befasst. Nur beispielhaft seien genannt: die Einrichtung einer Warndatei über Personen und Organisationen, die im Zusammenhang mit Erteilung von Visa durch unlauteres Verhalten aufgefallen sind, die Einführung einer Beugehaft, um ausreisepflichtige Ausländer zur Mitwirkung bei der Beschaffung von Heimreisedokumenten zu bewegen sowie die Durchführung von Sammelrückführungen mit einem staatlichen Flugzeug. Aus unterschiedlichen Gründen hat die Kommission jedoch davon abgesehen, die Umsetzung dieser Vorschläge zu empfehlen. In der Regel waren hierfür rechtliche Bedenken oder schwerwiegende Zweifel an der praktischen Durchsetzbarkeit der Vorschläge ausschlaggebend.

Verbesserung der Schutzgewährung

Die Kommission hat in den vorangegangenen Abschnitten zum Teil einschneidende Maßnahmen zur Beschleunigung der Asylverfahren, zur Bekämpfung missbräuchlicher Verhaltensweisen und zur verstärkten Rückführung abgelehnter Asylbewerber vorgeschlagen. Sie hält es jedoch für angezeigt, auch auf bestehende Schutzlücken und auf bestehende Benachteiligungen von anerkannten Schutzsuchenden oder von Flüchtlingen hinzuweisen, die aus von ihnen nicht zu vertretenden Gründen nicht abgeschoben werden können. Es entspricht ihrem Bemühen um Objektivität und der Erwägung, dass gerade die Bundesrepublik bei der Erfüllung humanitärer Verpflichtungen solche Lücken und Benachteiligungen tunlichst vermeiden sollte. Dies gilt insbesondere für Sachverhalte, bei denen die Handhabung in der Bundesrepublik hinter entsprechenden Handhabungen in der Mehrzahl der EU-Mitgliedstaaten zurück bleibt oder auch von Entscheidungen des Europäischen Menschenrechtsgerichtshofes abweicht.

Die Kommission hat die folgenden Probleme unter diesem Gesichtspunkt erörtert.

1.7 Schutzgewährung bei nichtstaatlicher und geschlechtsspezifischer Verfolgung

Schutzgewährung bei nichtstaatlicher und geschlechtsspezifischer Verfolgung zählt zu den höchst kontrovers diskutierten flüchtlingspolitischen Themen. Dabei geht es jedoch weniger um das „Ob“ der Schutzgewährung, denn niemand wird ernsthaft bestreiten, dass Schutz dort gewährt werden muss, wo eine geschlechtsspezifische oder nichtstaatliche Verfolgung Leib, Leben oder Freiheit gefährdet. Der Streit geht vielmehr um das „Wie“ der Schutzgewährung – und damit um die Frage, inwieweit die deutsche Rechtspraxis in diesen Fällen angemessen Schutz bietet.

Nichtstaatliche Verfolgung

Viele der gegenwärtigen Asylbewerber kommen aus Ländern, in denen keine staatlichen Strukturen mehr existieren – etwa weil Bürgerkrieg herrscht – oder in denen die staatlichen Organe nicht mehr in der Lage sind, vor Verfolgung zu schützen. Es ist strittig, ob in diesen Fällen die deutsche Asylpraxis ausreichenden Schutz gewährt.

Flüchtlingsanerkennung

Das Grundrecht auf Asyl und die Genfer Flüchtlingskonvention gewähren politisch Verfolgten Schutz. Nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und des Bundesverwaltungsgerichts ist politische Verfolgung jede vom Staat ausgehende oder ihm zumindest zurechenbare Verfolgung. Diese Voraussetzungen liegen einerseits vor bei Verfolgungen durch staatliche Organe des Herkunftslandes (z.B. Polizisten, Soldaten), andererseits aber auch bei Verfolgungen, die dem Staat mittelbar zurechenbar sind, wenn er einzelne oder Gruppen zu Verfolgungsmaßnahmen anregt oder derartige Handlungen unterstützt, billigt oder tatenlos hinnimmt.

Eine staatliche Zurechenbarkeit wird darüber hinaus auch bei „quasistaatlicher Verfolgung“ bejaht. Damit wird eine Verfolgung bezeichnet, die von Akteuren ausgeht, die zwar ursprünglich keine staatliche Macht ausübten, die aber die Gebietsgewalt erlangt haben und somit als staatsähnliche Organisationen betrachtet werden. Nach der aktuellen höchstrichterlichen Rechtsprechung kommt dies künftig für die Herrschaft der Taliban in Afghanistan in Betracht.

Um keine politische Verfolgung handelt es sich dagegen, wenn ein Staat nicht in der Lage ist, vor Übergriffen zu schützen, weil staatliche Strukturen im gesamten Staatsgebiet oder in Teilen davon nicht mehr existieren. Eine derartige Situation liegt derzeit z.B. in Zentral- und Süd-Somalia vor, wo eine übergreifende staatliche Ordnung seit Jahren fehlt und eine Vielzahl rivalisierender Clans das Gebiet beherrscht. Gleiches gilt, wenn der Staat als solcher zwar noch existiert, die erforderliche Schutzgewährung aber seine Kräfte übersteigt. Ein Beispiel hierfür sind Verfolgungen durch Islamisten in Algerien. Weil eine solche Verfolgung nicht dem Staat zugerechnet werden kann, ist in diesen Fällen eine Asylberechtigung gem. Art. 16a Abs. 1 GG oder Flüchtlingsanerkennung nach der Genfer Konvention in Deutschland in aller Regel ausgeschlossen.

Im Gegensatz zur deutschen Rechtspraxis wird in den meisten anderen Staaten innerhalb der EU nichtstaatliche Verfolgung bei Schutzunfähigkeit des Staates in den Schutzbereich der Genfer Konvention einbezogen. Lediglich in Frankreich wird bei der Flüchtlingsanerkennung ebenfalls auf das Erfordernis der Staatlichkeit der Verfolgung abgestellt. Eine ähnliche Rechtspraxis wie in Deutschland besteht noch in der Schweiz. Diese unterschiedliche Rechtspraxis hat im Extremfall zur Folge, dass etwa ein somalischer Asylbewerber in anderen EU-Mitgliedstaaten die Flüchtlingsanerkennung erhalten kann, in Deutschland dagegen grundsätzlich nicht.

Allerdings führt die Einbeziehung von nichtstaatlicher Verfolgung in den Verfolgungsbegriff der Genfer Konvention nicht notwendigerweise zu einer „großzügigeren“ Anerkennungspraxis, da diese auch durch andere Faktoren – wie etwa die Beurteilung der tatsächlichen Lage im Herkunftsland – beeinflusst wird. Jedenfalls gibt es in jenen Staaten, die auch bei nichtstaatlicher Verfolgung eine Anerkennung gewähren, bei einer Reihe von einschlägigen Herkunftsländern (z.B. Irak, Somalia) keine höhere Anerkennungsquote als in Deutschland.

Subsidiäre Schutzgewährung

Subsidiärer Schutz wird Menschen gewährt, die zwar nicht die Voraussetzung der Genfer Konvention erfüllen, die aber anderweitig schutzbedürftig

sind. Typisches Beispiel hierfür sind die Schutzgewährungen auf der Grundlage von Art. 3 der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK). Diese Vorschrift bestimmt, dass niemand der Folter bzw. unmenschlicher oder erniedrigender Strafe oder Behandlung unterworfen werden darf.

Die subsidiäre Schutzgewährung setzt nach deutschem Recht ebenfalls grundsätzlich eine staatliche Verfolgungshandlung voraus (§ 53 Abs. 4 AuslG). Nur ausnahmsweise, bei *extremen* Gefährdungen, kommt subsidiärer Schutz auch bei nichtstaatlicher Verfolgung in Betracht (§ 53 Abs. 6 S. 1 AuslG).

Auch hierin besteht ein Unterschied zur Praxis anderer EU-Mitgliedstaaten. Selbst Frankreich gewährt subsidiären Schutz (sog. Territorialasyl) grundsätzlich auch im Falle nichtstaatlicher Verfolgung.

Ein Unterschied besteht darüber hinaus auch zwischen der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts und jener des Europäischen Menschenrechtsgerichtshofes zu Art. 3 EMRK. Während das Bundesverwaltungsgericht die Voraussetzungen der Norm nur im Falle staatlicher Verfolgung für gegeben hält, greift diese nach Auffassung des Menschenrechtsgerichtshofes auch bei nichtstaatlicher Verfolgung ein, weil sich dies aus dem absoluten Charakter der Norm ergäbe. Der Menschenrechtsgerichtshof hat jedoch in einem Fall, in dem er die deutsche Rechtspraxis zu nichtstaatlicher Verfolgung überprüft hat, festgestellt, dass eine Schutzlücke im deutschen Recht nicht besteht, sofern sichergestellt ist, dass Schutz, wenn nicht über § 53 Abs. 4 AuslG in Verbindung mit Art. 3 EMRK, so doch zumindest über § 53 Abs. 6 AuslG gewährt wird.

Im Rahmen der europäischen Zusammenarbeit bereitet die unterschiedliche Auslegung der Genfer Konvention und des subsidiären Schutzes zunehmend Probleme. Es gibt inzwischen einige Fälle, in denen die Überstellung von Asylbewerbern an Deutschland im Rahmen des Dubliner Übereinkommens von Gerichten anderer EU-Mitgliedstaaten untersagt wurde, weil im Hinblick auf nichtstaatliche Verfolgung in Deutschland nicht ausreichend Schutz gewährt werde.

Geschlechtsspezifische Verfolgung

In der Vergangenheit lag dem Flüchtlingsbegriff vornehmlich die Vorstellung geschlechtsunabhängiger Verfolgungsschicksale zugrunde. Erst in jüngerer Zeit, vor allem vor dem Hintergrund der von Frauen in Bosnien-Herzegowina erlittenen sexuellen Gewalt, wurde geschlechts- bzw. frauenspezifischen Fluchtgründen zunehmend Beachtung geschenkt.

Der in diesem Zusammenhang gebräuchlich gewordene Begriff „geschlechtsspezifische Verfolgung“ ist indes noch nicht abschließend definiert. Er umfasst eine Reihe sehr unterschiedlicher Sachverhalte, darunter Genitalverstümmelungen, Zwangsabtreibungen und Zwangsverheiratungen, von denen ausschließlich Frauen betroffen sind, sowie auch Menschenrechtsverletzungen, die in ihrer Ausprägung geschlechtsspezifische Merkmale aufweisen (z.B. sexuelle Übergriffe), im Übrigen aber an unveräußerliche Merkmale wie Rasse, Religion oder politische Überzeugung anknüpfen.

Geschlechtsspezifische Menschenrechtsverletzungen können grundsätzlich zur Asyl- und Flüchtlingsanerkennung führen. Voraussetzung hierfür ist jedoch, dass die Verfolgung an eines der in der Genfer Konvention genannten Persönlichkeitsmerkmale (Rasse, Religion, Nationalität, soziale Gruppe,

politische Überzeugung) anknüpft und entweder unmittelbar von staatlicher (quasi-staatlicher) Seite ausgeht oder dieser zuzurechnen ist und damit eine „politische Verfolgung“ im Sinne der Rechtsprechung vorliegt.

Die Position der Kommission

Die Kommission bejaht die Schutzbedürftigkeit von Frauen, die ihres Geschlechts wegen verfolgt werden, sowie die Schutzbedürftigkeit derjenigen Opfer, die in Situationen nicht oder nicht mehr bestehender staatlicher Strukturen oder genereller Schutzunfähigkeit des Staates Gefahren für Leben und Freiheit ausgesetzt sind. Über die Frage, ob sich eine entsprechende Schutzgewährung bereits aus der Genfer Konvention oder aus dem Ausländergesetz hinreichend ergibt oder anderweitig vorgesehen werden soll, konnte die Kommission keine Einigung erzielen. Im Übrigen ist die Kommission der Auffassung, dass eine einheitliche Auslegung des Flüchtlings- und Verfolgungsbegriffes der Genfer Konvention im Zuge der Verhandlungen über einen Rechtsakt der Europäischen Union anzustreben ist.

1.8 Verbesserung der Aufenthaltsbedingungen für Konventionsflüchtlinge

Unterschiedliche Aufenthaltsbedingungen für politisch Verfolgte

Politisch Verfolgte erhalten Schutz entweder in Form der Asylberechtigung (Art. 16a Abs. 1 GG) oder in Form des Genfer Konventionsstatus (§ 51 Abs. 1 AuslG), das so genannte „kleine Asyl“.

Der Unterschied zwischen diesen Schutzgewährungen besteht darin, dass die Anwendung von Art. 16a Abs. 1 GG bei Einreise über einen sicheren Drittstaat ausgeschlossen ist. Eine Asylberechtigung scheidet auch dann aus, wenn die Verfolgungsgefahr ausschließlich auf so genannten Nachfluchtgründen beruht, z.B. wenn der Betreffende erst im Aufnahmeland politisch aktiv geworden ist und ihm infolgedessen Verfolgung im Herkunftsland droht. Oft haben derartige Aktivitäten allein den Zweck, einen Asylgrund zu schaffen („selbstgeschaffene Nachfluchtgründe“). In allen diesen Fällen können politisch Verfolgte Schutz nur in Form des „kleinen Asyls“ erhalten.

Konventionsflüchtlinge haben gegenüber Asylberechtigten eine insgesamt schwächere Rechtsposition: Asylberechtigten wird eine unbefristete Aufenthaltserlaubnis erteilt, sie haben Anspruch auf Familiennachzug, ihren Ehegatten und minderjährigen Kindern werden in der Regel über das so genannte Familienasyl die gleichen Rechte zugestanden wie den Asylberechtigten selbst. Demgegenüber erhalten Konventionsflüchtlinge zunächst nur eine Aufenthaltsbefugnis, die sie in den genannten Bereichen schlechter stellt.

Da die meisten Schutzsuchenden derzeit über einen sicheren Drittstaat einreisen, ist die Mehrzahl der Flüchtlinge von dieser rechtlichen Schlechterstellung betroffen. So hat das BAFI im Jahr 2000 insgesamt 8 318 Personen als Konventionsflüchtlinge, aber nur 3 128 Personen als Asylberechtigte anerkannt.

Gleiche Schutzbedürftigkeit – ungleiche Integrationschancen

Nach Auffassung der Kommission ist die rechtliche Schlechterstellung der Konventionsflüchtlinge unter integrationspolitischen Gesichtspunkten nicht gerechtfertigt. Sie hält eine Annäherung an die Rechtsposition von Asylberechtigten für erforderlich.

Beiden nämlich, Konventionsflüchtlingen wie Asylberechtigten, wird Schutz gewährt, weil ihnen politische Verfolgung droht. In der überwiegenden Zahl der Fälle ist die Verfolgungsgefahr nicht bloß vorübergehender Art, der Aufenthalt ist in der Regel längerfristig oder dauerhaft. Für Konventionsflüchtlinge wie Asylberechtigte wird hierdurch gleichermaßen eine Integration in die deutschen Lebensverhältnisse erforderlich. Gleichwohl sind die Aufenthaltsbedingungen für Konventionsflüchtlinge gerade im Hinblick auf ihre Integration deutlich schlechter als die Aufenthaltsbedingungen bei Asylberechtigten. Die Integration von Konventionsflüchtlingen wird insbesondere dadurch erschwert, dass für Familienmitglieder weder ein Rechtsanspruch auf Familienasyl noch auf Familiennachzug besteht. Der Familiennachzug ist auf dem Ermessenswege zwar grundsätzlich möglich, kann aber an eine Reihe von Voraussetzungen (u.a. ausreichender Wohnraum sowie Unterhaltssicherung für nachziehende Familienangehörige) geknüpft werden.

Die Kommission hat hinterfragt, ob die bestehende Differenzierung in den Rechtsfolgen der Schutzgewährungen nach Art. 16a Abs. 1 GG und § 51 Abs. 1 AuslG erforderlich ist, um die Drittstaatenregelung wirksamer durchsetzen und selbstgeschaffene Nachfluchtgründe verhindern zu können. Nach Ansicht der Kommission ist dies jedoch nicht der Fall.

Hiergegen ist in der Kommission eingewendet worden, dass die Angleichung der Rechtsfolgen nach § 51 Abs. 1 AuslG an jene des Art. 16a Abs. 1 GG mit Grundprinzipien des Asylrechts und insbesondere der sicheren Drittstaatenregelung unvereinbar sei. Das geltende Recht gewähre den nach § 51 Abs. 1 AuslG geschützten Personen aus guten Gründen lediglich Schutz vor Abschiebung in den Verfolgerstaat und sähe nur dann, wenn eine Abschiebung in einen sicheren Drittstaat nicht nur vorübergehend unmöglich ist (vgl. § 70 AsylVfG), eine Aufenthaltsbefugnis vor. Die Drittstaatenregelung beruhe ebenso wie die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu den „Nachfluchtgründen“ im Asylrecht darauf, dass sich nur der in einer unentzerrbaren Notlage Befindende auf den vollen Schutz des Asylrechts berufen könne. § 51 Abs. 1 AuslG trage dem gegenüber lediglich dem völkerrechtlichen Grundsatz Rechnung, dass niemand in einen Verfolgerstaat abgeschoben werden kann. In einer „unentzerrbaren Notlage“ seien aber weder die über einen sicheren Drittstaat nach Deutschland weiterreisenden Asylsuchenden noch diejenigen Personen, die erst im sicheren Aufenthaltsstaat aufgrund ihrer Betätigung politische Verfolgung provozieren. Eine Angleichung der Rechtsfolgen verkenne, dass die Bestrebungen darauf gerichtet sein sollten, die Weiterreise aus sicheren Drittstaaten einzuschränken, anstatt sie durch Verbesserung des Rechtsstatus attraktiver zu machen. Auch wenn derzeit eine Rückführung von Personen, die aus sicheren Drittstaaten eingereist sind, aus praktischen Gründen (Verschleierung von Reisewegen usw.) weitgehend ausscheide, sei doch daran festzuhalten, dass alle Anstrengungen unternommen werden müssten, das Drittstaatenkonzept arbeitsfähiger zu machen, unter anderem dadurch, dass mittels einer besseren Kooperation mit sicheren Drittstaaten der Reiseweg ermittelt werden kann. Die Angleichung des Rechtsstatus trage hierzu nicht bei, sondern stehe geradezu in konzeptionellem Widerspruch zur Drittstaatenregelung.

Die Kommission ist sich einig, dass nichts dagegen spricht, die Drittstaatenregelung durch Kooperation mit den Drittstaaten effektiver zu machen. Sie ist jedoch den vorgebrachten Bedenken nicht gefolgt. Maßgeblich hierfür sind folgende Gründe: Die Angleichung der Rechtsposition von Konventionsflüchtlingsen ist aus integrationspolitischen Gründen sowie wegen der vergleichbaren konkreten Lebenssituation dieser Personen mit derjenigen von Asylberechtigten geboten.

Es ist darüber hinaus realitätsfern anzunehmen, dass aufenthaltsrechtliche Benachteiligungen von Flüchtlingen eine durchschlagend abschreckende Wirkung haben. Darüber hinaus ist unbestreitbar, dass Verfolgte, die nicht in einen sicheren Drittstaat gebracht werden können, sich in einer Notlage befinden und sie deshalb unter dem Schutz des Völkerrechtes stehen. Außerdem ist darauf hinzuweisen, dass die Flüchtlinge, bei denen die Voraussetzungen des § 51 Abs. 1 AuslG vorliegen und denen eine Aufenthaltsbefugnis erteilt werden muss, weil eine Abschiebung auf absehbare Zeit nicht möglich ist, schon jetzt den Integrations- und Gleichbehandlungsrechten der Genfer Flüchtlingskonvention unterliegen (siehe Art. 12 bis 24). Die Stärkung ihres Rechtsstatus entspricht daher auch der Genfer Flüchtlingskonvention.

Dementsprechend sollte eine Angleichung an die Rechtsposition von Asylberechtigten in den Bereichen Familienasyl und Familiennachzug erfolgen. Eine vollständige Angleichung ist jedoch nicht notwendig, denn im Hinblick auf das Aufenthaltsrecht ist es ausreichend, wenn Konventionsflüchtlingsen schneller als bisher eine Aufenthaltsverfestigung ermöglicht wird. Die bislang gewährte Aufenthaltsbefugnis sollte daher durch eine befristete Aufenthaltserlaubnis ersetzt werden.

Die Kommission empfiehlt, die Rechtsfolgen der Schutzgewährung nach § 51 Abs. 1 AuslG an jene des Art. 16 a Abs. 1 GG anzugleichen. Auszunehmen sind hiervon die aufenthaltsrechtlichen Regelungen. Konventionsflüchtlingsen sollte jedoch anstelle der bislang gewährten Aufenthaltsbefugnis eine zunächst auf drei Jahre befristete Aufenthaltserlaubnis erteilt werden. Nach Fristablauf sollten Konventionsflüchtlingsen eine unbefristete Aufenthaltserlaubnis erhalten, sofern nicht die Voraussetzungen für einen Widerruf vorliegen.

1.9 Verbesserung der Rechtssituation geduldeter Ausländer

Gesetzliches Leitbild der Duldung

Eine so genannte Duldung erhalten Asylbewerber, deren Asylantrag abgelehnt wurde, deren Abschiebung aus humanitären Gründen jedoch nicht erfolgt (vgl. § 53 AuslG). Gleiches gilt für abgelehnte Asylbewerber und andere ausreisepflichtige Ausländer, deren Rückführung aus sonstigen rechtlichen oder anderen Gründen nicht möglich ist. Die Duldung ist kein Aufenthaltstitel, sondern lediglich eine befristete Aussetzung der Abschiebung eines Ausländers, der seiner Ausreisepflicht nicht freiwillig nachkommt bzw. nachkommen kann. Sie begründet daher auch keinen rechtmäßigen Aufenthalt, stellt aber den illegalen Aufenthalt von einer Strafbarkeit frei.

Wenngleich die zur Duldung führenden Gründe durchaus verschiedener Natur sind und in nicht wenigen Fällen der Rückführung auf längere, ja auf unbestimmte Zeit entgegenstehen können, werden die Sachverhalte

– jedenfalls in der Praxis – weitgehend undifferenziert und deshalb gleich behandelt. Folgerichtig knüpfen sich an die Duldung auch keine Rechtsfolgen, die auf die Integration des Ausländers abzielen. So darf der bloß „geduldete“ Ausländer seine Familie nicht nachholen. Er erhält nur herabgesetzte Sozialleistungen, seine Freizügigkeit ist stark eingeschränkt. Eine Erwerbstätigkeit kann untersagt oder durch Auflagen eingeschränkt werden. Diese Situation ist für den Betroffenen außerordentlich belastend, wegen der fortbestehenden Ausreisepflicht jedoch für eine bestimmte Frist, nicht aber für einen längeren Zeitraum oder gar unbefristet zumutbar.

Die zeitliche Beschränkung der Duldung auf ein Jahr liegt auch dem gesetzlichen Leitbild zugrunde (vgl. § 56 Abs. 2 S. 1 AuslG). Die Allgemeinen Verwaltungsvorschriften zum Ausländergesetz (vgl. unter Nr. 56.2.1 AuslG-VwV) formulieren es noch deutlicher: „Die Duldungsfrist ist auf den Zeitraum zu beschränken, der für die Erfüllung des Duldungszwecks unbedingt erforderlich ist. Die Höchstdauer von einem Jahr darf nur in besonders gelagerten Ausnahmefällen überschritten werden.“

Entwicklung in der Rechtspraxis

Die Wirklichkeit jedoch sieht anders aus: Ende Oktober 2000 waren 266 525 Ausländer im Besitz einer Duldung, rund 44 Prozent von ihnen (116 607 Personen) waren abgelehnte Asylbewerber. In mehr als 40 Prozent der Fälle war die vom Gesetz als Regelhöchstdauer vorgesehene Jahresfrist nahezu um das Dreifache, in rund 31 Prozent nahezu um das Vierfache überschritten. In der Praxis werden Duldungen also in nicht unerheblichem Umfang über Jahre hinweg regelmäßig verlängert, obwohl solche „Kettenduldungen“ dem gesetzlichen Leitbild widersprechen. Sie machen die Duldung faktisch zu einem vom Gesetz nicht vorgesehenen „Ersatzaufenthaltsrecht“, allerdings unter Ausschluss der mit einem Aufenthaltsrecht verbundenen Erleichterungen und Begünstigungen.

Die Kommission übersieht nicht, dass sich hierunter auch Fälle befinden, in denen die Betroffenen die Abschiebungshindernisse selbst zu vertreten haben bzw. sich weigern, zumutbare Anforderungen zur Beseitigung des Abschiebungshindernisses zu erfüllen und im Duldungsstatus verbleiben, da ihnen zu Recht keine Aufenthaltsbefugnis erteilt werden kann. Gleichwohl ist sie der Auffassung, dass in den übrigen Fällen die vom Gesetzgeber aus humanitären Gründen vorgesehene Möglichkeit zur Erteilung einer Aufenthaltsbefugnis nach § 30 AuslG nur unzureichend genutzt wird. Die Kommission ist in ihren Anhörungen und Beratungen zu der Überzeugung gelangt, dass dem im Wesentlichen sowohl ein rechtliches als auch ein Vollzugsdefizit zugrunde liegt.

Als rechtliches Hemmnis für die vermehrte Erteilung von Aufenthaltsbefugnissen anstelle von Kettenduldungen ist der Regelversagungsgrund des § 7 Abs. 2 Nr. 2 AuslG zu nennen. Er verbietet für den Regelfall die Überführung der Duldung in eine Aufenthaltsbefugnis, wenn der Ausländer seinen Lebensunterhalt nicht selbst bestreiten kann. Viele geduldete Ausländer sind dadurch in einer Rechtslage verfangen, die teilweise erst selbst die Voraussetzungen schafft, an denen eine Statusverbesserung scheitert: Sie können erst nach einem Jahr überhaupt eine Arbeitsgenehmigung erhalten und unterliegen anschließend dem arbeitserlaubnisrechtlichen Nachrangprinzip. Dies beschränkt die Möglichkeiten, eigenes Einkommen zu erzielen, so dass viele geduldete Ausländer gar nicht in der Lage sind, den Unterhalt für sich

bzw. ihre Familie zu bestreiten, was dann aber auch bedeutet, dass die notwendigen Voraussetzungen für eine Aufenthaltbefugnis nicht erfüllt werden können.

Für die restriktive Praxis ist aber auch ein Vollzugsdefizit verantwortlich.

- Die Duldung ermöglicht zwar keinen „rechtmäßigen“, aber doch einen faktischen Aufenthalt, der von einer Strafbarkeit freigestellt wird. Zugleich sind an ihren Bestand arbeits- und sozialrechtliche Folgen geknüpft. Diese Ambivalenz hat vielfach eine Wahrnehmung der Duldung als „Aufenthaltstitel“ zur Folge. Dies wird durch den Begriff der Duldung noch verstärkt, da er ihren rein vollstreckungsrechtlichen Charakter („Aussetzung der Abschiebung“) nicht zum Ausdruck bringt. Das mag in der Praxis dazu beitragen, dass seitens der Ausländerbehörden überhaupt keine Notwendigkeit gesehen wird, die Überführung der Duldung in eine Aufenthaltbefugnis von Amts wegen in Erwägung zu ziehen.
- Vielen Ausländern ist auch nicht bekannt, dass eine Aufenthaltbefugnis ausdrücklich beantragt werden muss. Da die Behörden nicht verpflichtet sind, die Ausländer hierüber zu informieren, unterbleibt wohl in nicht wenigen Fällen allein aus diesem formalen Grund die Prüfung, ob die Voraussetzungen für die Überführung der Duldung in eine Aufenthaltbefugnis vorliegen.
- Ein weiteres Motiv für die wiederholte Verlängerung von Duldungen ohne Prüfung, ob eine Aufenthaltbefugnis erteilt werden kann, liegt darin, dass eine Verfestigung des Aufenthalts mit ihren möglichen Folgen (z.B. Nachzug von Familienangehörigen) vermieden bzw. verzögert werden soll. Dabei jedoch ginge die zuständige Behörde unzulässigerweise von einer Beurteilung möglicher Folgen und nicht des tatsächlichen Sachverhalts aus.
- Die Überführung der Duldung in eine Aufenthaltbefugnis ist rechtlich kompliziert geregelt. Sie erfordert einen hohen Prüfungs- und Begründungsaufwand, der durch die Ausgestaltung als Ermessensnorm noch gesteigert wird. Diesem Aufwand mag in manchen Fällen die im Gegensatz hierzu einfach zu handhabende Verlängerung der Duldung vorgezogen werden.

Es liegt im originären Interesse jedes Aufnahmelandes, dass Ausländer, deren Aufenthalt aus humanitären Gründen auf längere Zeit nicht beendet werden kann und die deshalb voraussichtlich auf Dauer im Lande bleiben werden, so früh wie möglich integriert werden. Bloß „geduldete“ Ausländer leben in rechtlich ungesicherten Verhältnissen – mit negativen Folgen auch für das Aufnahmeland. Um die Integration zunächst nur geduldeter, letztlich aber doch dauerhaft aufenthaltsbefugter Ausländer zu erleichtern, hat die Kommission Vorschläge entwickelt, welche die unzulängliche Rechtspraxis der „Kettenduldungen“ wieder an das gesetzliche Leitbild heranführen sollen. In Fällen, in denen ein Abschiebungshindernis nicht vom Betroffenen selbst zu vertreten ist und dieser auch alles Zumutbare zu seiner Beseitigung unternommen hat – und nur in diesen – könnten diese Vorschläge den Übergang zur Aufenthaltbefugnis erleichtern.

- Der Regelversagungsgrund des § 7 Abs. 2 Nr. 2 AuslG sollte im Anwendungsbereich von § 30 Abs. 3 und 4 AuslG spürbar gelockert werden. Die Kommission begrüßt die derzeit in Vorbereitung befindliche Ergänzung der Allgemeinen Verwaltungsvorschriften zu § 30 Abs. 3 AuslG. Danach

ist vorgesehen, dass die mangelnde Sicherung des Lebensunterhalts im Sinne des § 7 Abs. 2 Nr. 2 bei Familien mit Kindern grundsätzlich kein Hindernis für eine Aufenthaltsbefugnis darstellt, wenn ergänzende Sozialhilfe bezogen wird und diese über einen potenziellen Kindergeldanspruch nicht hinaus geht. Die Kommission hält diese Modifikation jedoch für nicht ausreichend. Der Situation geduldeter Ausländer sollte – sowohl im Anwendungsbereich des § 30 Abs. 3 wie des Abs. 4 AuslG – durch eine stärkere Befreiung vom Regelversagungsgrund des § 7 Abs. 2 Nr. 2 AuslG Rechnung getragen werden. Dies betrifft vor allem Personen, die durch die derzeitigen Beschränkungen des Arbeitsgenehmigungsrechts gehindert sind, selbst ihren Lebensunterhalt zu bestreiten. Insofern sollten Befreiungsmöglichkeiten vom Regelversagungsgrund für geduldete Ausländer geprüft werden, die sich nachweislich und ernsthaft um Arbeit bemüht haben. Einbezogen werden sollten aber auch Personen, die nicht in der Lage sind, einer Erwerbstätigkeit nachzugehen und bei denen eine Befreiung vom Regelversagungsgrund des § 7 Abs. 2 Nr. 2 AuslG gerechtfertigt erscheint.

- Der ambivalente Begriff der „Duldung“ sollte geändert werden, um zu verhindern, dass er als ein – wenn auch minderer – „Aufenthaltstitel“ missverstanden wird. Er sollte durch einen Terminus ersetzt werden, der seinen Regelungsinhalt zutreffend ausdrückt; denkbar wäre etwa die Formulierung „Aussetzung der Abschiebung“.
- Es sollte ein Prüfmechanismus geschaffen werden, der die Ausländerbehörden verstärkt dazu anhält, beim Ablauf der Duldungsfrist zu prüfen, ob die Erteilung einer Aufenthaltsbefugnis in Betracht kommt. Damit könnte der Gefahr eines Automatismus bei der Verlängerung von Duldungen entgegengewirkt werden. Denkbar wäre beispielsweise, in die Allgemeinen Verwaltungsvorschriften zum Ausländergesetz die Verpflichtung der Ausländerbehörde aufzunehmen, einen Ausländer, der die Verlängerung seiner Duldung beantragt, darüber zu belehren, dass und unter welchen Voraussetzungen die Überführung der Duldung in eine Aufenthaltsbefugnis in Betracht kommt. In die Belehrung müsste das Antragserfordernis für eine Aufenthaltsbefugnis aufgenommen werden. Diese Belehrung sollte aktenkundig gemacht werden, um einer unzureichenden Anwendungspraxis vorzubeugen. Wird darauffolgend die Erteilung einer Aufenthaltsbefugnis beantragt, müsste die Ausländerbehörde mit Rechtswirkung nach außen über die Befugnisvoraussetzungen entscheiden.
- In vielen Fällen ist bei Erteilung oder Verlängerung der Duldung nicht absehbar, wie lange das Abschiebungshindernis fortbestehen wird. Je länger dieser Zustand andauert, um so bedenklicher wird er unter humanitären Gesichtspunkten. Es sollte daher sichergestellt werden, dass dieser Aspekt bei der nach pflichtgemäßem Ermessen zu treffenden Entscheidung über die Überführung der Duldung in eine Aufenthaltsbefugnis angemessen berücksichtigt wird. Dies könnte durch die Klarstellung in den Allgemeinen Verwaltungsvorschriften zum Ausländergesetz geschehen, dass die Duldung in eine Aufenthaltsbefugnis überführt werden *soll*, wenn – bei Vorliegen der gesetzlichen Voraussetzungen im übrigen – der Zeitraum der Aussetzung nicht erkennbar begrenzt ist und humanitäre Gründe gegen eine bloße Verlängerung der „Aussetzung der Abschiebung“ sprechen.

Der Regelversagungsgrund des § 7 Abs. 2 Nr. 2 AuslG sollte im Anwendungsbereich von § 30 Abs. 3 und 4 AuslG spürbar gelockert werden. Der ambivalente Begriff der „Duldung“ sollte durch einen Terminus ersetzt werden, der seinen Regelungsinhalt zutreffend beschreibt. Es sollte ein Prüfmechanismus geschaffen werden, der die Ausländerbehörden verstärkt dazu anhält, bei Ablauf der Duldungsfrist zu prüfen, ob eine Aufenthaltsbefugnis erteilt werden kann. Zudem sollte normativ festgestellt werden, dass bei jeder Entscheidung über die Überführung der Duldung in eine Aufenthaltsbefugnis angemessen berücksichtigt wird, dass die Verlängerung der Duldung aus humanitären Gesichtspunkten um so bedenklicher wird, je länger dieser Zustand anhält.

1.10 Härtefallregelungen und Härtefallkommissionen

Keine allgemeine Härtefallregelung für die Erteilung von Aufenthaltsbefugnissen

Durch die Vorschläge zur Verbesserung der Rechtssituation geduldeter Ausländer (vgl. Kap. III.1.9), wie sie die Kommission empfiehlt, wird die Problematik von Härtefällen gemildert, wenngleich nicht vollständig ausgeräumt. Insbesondere unanfechtbar ausreisepflichtige Ausländer, bei denen zwar die Voraussetzungen für eine Duldung nicht oder nicht mehr vorliegen, deren Rückführung im Einzelfall aber aus humanitären Gründen nicht geboten erscheint, können auch bei Umsetzung der Vorschläge der Kommission weiterhin kein Bleiberecht erhalten. Die Kommission hat daher auch die Forderung nach einer allgemeinen Härtefallregelung geprüft. Hiernach soll ausreisepflichtigen Ausländern allein bei Vorliegen eines Härtefalles bzw. eines (dringenden) humanitären Grundes ein Anspruch auf Erteilung einer Aufenthaltsbefugnis eingeräumt werden. Die Kommission ist diesem Vorschlag aufgrund erheblicher rechtspolitischer und rechtssystematischer Bedenken nicht gefolgt.

Eine allgemeine Härtefallklausel behandelt eine Vielzahl unterschiedlicher Sachverhalte gleich, wenn sie allein auf das Vorliegen eines humanitären Grundes abstellt. Insbesondere differenziert sie nicht nach den Ursachen des Härtefalles und auch nicht danach, ob der Ausländer diese Ursachen sowie die seiner Abschiebung entgegenstehenden Gründe selbst zu vertreten hat. Sie unterscheidet nicht nach der Dauer und der Rechtmäßigkeit des Aufenthalts und sie fragt nicht danach, ob bzw. inwieweit für die Erteilung von Aufenthaltsgenehmigungen an andere Ausländer oder Ausländergruppen geltende Versagungsgründe auch hier berücksichtigt werden sollten (z.B. Einreise ohne Papiere). Ein solches – notwendig willkürliches – Element läuft der Steuerungsfunktion von Zuwanderungsregelungen zuwider.

Würde diese Klausel als Ermessensvorschrift ausgestaltet, stünde es im pflichtgemäßen Ermessen der Ausländerbehörden, in Härtefällen eine Aufenthaltsbefugnis zu erteilen. Ein solches Ermessen setzt voraus, dass alle gegen bzw. für eine Aufenthaltsbefugnis sprechenden Gründe gegeneinander abgewogen werden. Schon vorher muss in jedem Fall geprüft werden, ob überhaupt ein Härtefall vorliegt. Diese doppelte Abwägung kann zu einer erheblichen Einbuße an Rechtssicherheit führen. Damit dem Schutzsuchenden dadurch nicht (unter Umständen bedeutende) Rechtsnachteile erwach-

sen, müssten Entscheidungskriterien in die Allgemeinen Verwaltungsvorschriften zum Ausländergesetz aufgenommen werden. Eine solche Kasuistik würde aber gerade jenen Verzicht auf zusätzliche Voraussetzungen wieder aufheben, der mit einer allgemeinen Härtefallklausel angestrebt wird – dies zudem auf niedrigerem rechtlichen Niveau.

Vor allem würde eine allgemeine Härtefallklausel aber zu einer weiteren erheblichen Belastung der Behörden und Gerichte führen. Die hohe Anfechtungsquote bei Asylbescheiden und die starke Inanspruchnahme der Petitionsausschüsse der Parlamente des Bundes und der Länder mit Asylan gelegenheiten (jeweils mit sehr geringer Erfolgsquote) zeigen, dass selbst fehlende oder nur geringe Erfolgsaussichten nicht verhindern, dass gesetzlich geregelte Bleiberechte sehr häufig beantragt und ablehnende Entscheidungen ebenso häufig gerichtlich angefochten werden. Eine allgemeine Härtefallklausel würde Gerichte und Behörden daher zusätzlich beanspruchen, die verfahrensbedingte Aufenthaltsdauer unter Umständen erheblich verlängern und darüber hinaus einen zusätzlichen Anreiz darstellen, das Asylrecht zu missbrauchen.

Aus rechtspolitischen und rechtssystematischen Überlegungen sowie mit Blick auf ihre Empfehlungen zur Verbesserung der Rechtssituation geduldeter Ausländer spricht sich die Kommission dagegen aus, eine allgemeine Härtefallregelung für die Erteilung von Aufenthaltsbefugnissen vorzusehen.

Härtefallentscheidung nach Ermessen in besonderen Einzelfällen

Gesetze können nicht so formuliert werden, dass sie Härtefälle vollständig ausschließen. Wegen der tiefgreifenden Folgen, die eine verweigerte Aufnahme, eine Ausreiseaufforderung oder eine Abschiebungsandrohung für den betroffenen Ausländer und seine Familie haben können, wird dies in Einzelfällen als besonders problematisch empfunden.

Nachdem eine allgemeine Härtefallklausel – wie ausgeführt – keine überzeugende Abhilfemöglichkeit darstellt, hat sich die Kommission auch mit der Frage befasst, der Exekutive (Ressortminister) die Befugnis zu übertragen, in Einzelfällen eine Aufenthaltsgenehmigung ohne Bindung an normativ festgelegte Voraussetzungen, Zwecke oder Gesichtspunkte nach einem seiner Natur nach sehr weitem Ermessen zu gewähren.

Die Kommission hat die für und gegen eine solche Befugnis sprechenden Gründe intensiv gegeneinander abgewogen. Unter anderem das Kirchenasyl und die Diskussion über dessen rechtliche Einordnung sowie die – letztlich politische – Lösung mancher dieser Fälle haben Parlamenten, Regierungen und Verwaltungen bewusst gemacht, dass das geltende Recht in manchen Fällen eine humanitär und politisch erwünschte Gewährung einer Aufenthaltsgenehmigung nicht zulässt. Eine Befugnis des zuständigen Ressortministers würde solche Entscheidungen – die sich immer wieder stellen werden – aus einer rechtlichen Grauzone herausführen. Eine solche Regelung könnte damit ein drängendes Problem in einer offenen, der humanitären Situation angemessenen Weise lösen. Härten unseres Ausländer- und Asylrechts könnten vermieden und damit seine Akzeptanz bei In- und Ausländern gesteigert werden. Insbesondere würde ein Beitrag zur Versöh-

nung mit vielen Bürgern geleistet, die sich mit der Änderung des Asylrechts nicht abfinden mögen und bedrängten Menschen Schutz und Hilfe gewähren.

Gleichzeitig jedoch sprechen gewichtige Gründe gegen eine solche Befugnis zur Abhilfe in Härtefällen, welche die Kommission schließlich veranlasst haben, sie nicht zu empfehlen. Sie annulliert faktisch eine verfassungs- und gesetzeskonform zustande gekommene Entscheidung, die häufig durch ein oder mehrere Gerichte – eventuell sogar durch das Bundesverfassungsgericht – bestätigt wurde, und ersetzt sie durch eine politische Entscheidung, die an subjektiven Erwägungen eines Einzelnen orientiert ist. Sie schafft ein neues Verfahren, das viele nur betreiben würden, um ihren Aufenthalt zu verlängern. Dadurch würden Behörden und Gerichte in erheblichem Umfang zusätzlich belastet, was die allseitigen Bemühungen zur Beschleunigung der Asylverfahren – teilweise – zunichte machen würde. Die Exekutive in der Funktion einer „Superrevisionsinstanz“ stellt einen Systembruch des Asyl- und Ausländerrechts dar, der die von der zuständigen Behörde getroffenen Entscheidungen unter einen systemwidrigen Vorbehalt stellt und damit relativiert. Zur Wahrung fundamentaler Rechtsprinzipien (Gleichbehandlung, Rechtssicherheit, Gewaltenteilung) wird das Auftreten von Härtefällen auch in anderen Rechtsgebieten in Kauf genommen; das Aufbrechen dieser Prinzipien durch eine Befugnis der Exekutive zur Annullierung unanfechtbarer Entscheidungen von Behörden und Gerichten gewänne eine Eigendynamik, die auch andere Rechtsbereiche erfassen würde.

Wegen der damit verbundenen Nachteile sieht die Kommission von der Empfehlung ab, der Exekutive (Ressortminister) die Befugnis zu übertragen, in Einzelfällen ein Aufenthaltsrecht nach Ermessen zu gewähren.

Härtefallkommissionen – Kein Einheitsmodell

Oft machen ausreisepflichtige Ausländer geltend, die Ausreise, die Ausreisefrist oder die Abschiebung stelle für sie eine besondere Härte dar, welche die Verwaltung nicht ausreichend berücksichtigt habe, obwohl das geltende Recht dies ermögliche. Die Sachverhalte, mit denen diese Härtefälle begründet werden, knüpfen in der Regel an die Lebenssituation der Ausländer in Deutschland an. So wird etwa vorgetragen, dass die Ausreise bzw. die Ausreisefrist dazu führe, dass Familienmitglieder getrennt würden bzw. eine Schul- oder Berufsausbildung nicht mehr abgeschlossen werden könne.

Um die Verwaltung zu einer nochmaligen Prüfung ihrer Entscheidung zu veranlassen, werden häufig die Petitionsausschüsse des Bundes und der Länder angerufen. Vier Bundesländer haben darüber hinaus so genannte „Härtefallkommissionen“ eingerichtet, in denen insbesondere Vertreter der Innenministerien, der beiden großen Kirchen, der Wohlfahrtsverbände und der Flüchtlingshilfsorganisationen vertreten sind. Sie sind auf bloße Empfehlungen gegenüber den zuständigen Entscheidungsträgern beschränkt, wie konkreten, von ihnen als solchen eingestuften Härtefällen Rechnung getragen werden sollte, und zwar ausschließlich auf der Grundlage des geltenden Rechts.

Forderungen, auch in den anderen Bundesländern Härtefallkommissionen einzurichten, setzt die Kommission eine differenzierende Betrachtungsweise entgegen.

Ob eine Härtefallkommission wirklich das geeignete Gremium zur Behandlung humanitärer Härtefälle ist, hängt wesentlich von den rechtlichen, politischen und gesellschaftlichen Rahmenbedingungen in den einzelnen Bundesländern ab. Diese weisen z.T. erhebliche Unterschiede auf. So ist die Fachaufsicht – und damit die Durchgriffsmöglichkeit – der Verwaltungsspitze auf die lokalen Ausländerbehörden unterschiedlich ausgestaltet, die Bundesländer weisen unterschiedliche asyl- und ausländerpolitische Ansätze und Traditionen auf. Aus diesen haben sich unterschiedliche (formelle wie informelle) Formen des Zusammenwirkens der beteiligten Akteure beim Bemühen um Hilfe in Einzelfällen herausgebildet: Neben Härtefallkommissionen sind dies etwa ad-hoc-Einrichtungen wie „Runde Tische“ u.ä. Diese gewachsenen – und deshalb meist auch wirkungsvollen – Strukturen sollten gerade im Interesse der betroffenen Ausländer nicht aufgehoben und durch ein „Einheitsmodell“ ersetzt werden; sie verbieten es, sich pauschal für oder gegen Härtefallkommissionen auszusprechen.

Die Kommission empfiehlt daher, es auch weiterhin den einzelnen Bundesländern zu überlassen, wie sie dem wichtigen Anliegen, Härtefälle im Rahmen des geltenden Rechts zu mildern, institutionell Rechnung tragen.

1.11 Unbegleitete Minderjährige

Unbegleitete Minderjährige sind aufgrund ihres Alters und fehlender familiärer Unterstützung besonders schutzbedürftig. Im Asylverfahren ergeben sich daraus eine Reihe von Fragestellungen.

Verfahrensfähigkeit

Jugendliche sind im Asylverfahren bereits handlungsfähig, wenn sie das 16. Lebensjahr vollendet haben. Sie werden damit wie Erwachsene behandelt und müssen alle Verfahrenshandlungen selbst vornehmen. Beistand durch einen Vormund oder Pfleger erhalten nur Jugendliche unter 16 Jahren. In der Anhörung von alleinreisenden Minderjährigen, die das 16. Lebensjahr vollendet haben, ist meist keine erwachsene Begleitperson anwesend. Sie müssen dort ihr Verfolgungsschicksal schlüssig vortragen und etwaige Widersprüche auflösen können. Ob die Jugendlichen hierzu alleine stets in der Lage sind und ob sie die Tragweite der asylrechtlichen Entscheidungen erfassen können, ist fraglich.

Diese Rechtspraxis steht im Widerspruch zu den Bestimmungen der Entschließung des Rates der EU betreffend unbegleitete Minderjährige vom 26. Juni 1997, der UN-Kinderrechtskonvention und dem Haager Minderjährigenschutzabkommen. Danach sind Jugendliche unter 18 Jahren grundsätzlich als Minderjährige bzw. als Kinder anzusehen. Auch nach dem Richtlinienvorschlag der EG-Kommission über Mindestnormen für Asylverfahren soll die Verfahrensfähigkeit erst mit Vollendung des 18. Lebensjahres eintreten (Art. 2 k, Art. 10). Dies entspricht im übrigen der Staatenpraxis in der Europäischen Gemeinschaft. Deutschland ist dort das einzige Land, in dem die Verfahrensfähigkeit von Asylbewerbern bereits mit Vollendung des 16. Lebensjahres beginnt.

Im Interesse der unbegleiteten Minderjährigen und mit Blick auf die anstehende Harmonisierung der Asylverfahren sollte die Handlungsfähigkeit im Asylverfahren erst mit Vollendung des 18. Lebensjahres beginnen.

Clearingstellen

Einige Bundesländer betreiben speziell für unbegleitete Minderjährige entwickelte Erstaufnahmeverfahren, so genannte Clearing-Verfahren. Clearing-Stellen betreuen neu eingereiste Jugendliche altersgerecht und bemühen sich darum, deren persönliche Lebensverhältnisse, insbesondere den Verbleib der Eltern zu klären. Sie prüfen, ob es möglich und geboten ist, sie in ihr Heimatland zurückzubringen. Sie ermitteln im persönlichen Kontakt mit den Jugendlichen, ob diese aus Gründen ihr Heimatland verlassen haben, die es rechtfertigen, einen Asylantrag zu stellen und ob sie in der Lage sind, ihre Asylgründe in einer Weise vorzutragen, die den Anforderungen des Asylrechts genügen.

Clearing-Stellen haben sich weitgehend als Einrichtungen bewährt, die eine altersgerechte Betreuung anbieten und aussichtslose Asylverfahren unbegleiteter Minderjähriger vermeiden können. Letzteres kommt nicht nur den Jugendlichen zugute, sondern entlastet auch die Behörden; sie sollten daher vermehrt – auch in den anderen Bundesländern – eingerichtet werden.

Unterbringung

Da Jugendliche im Alter zwischen 16 und 18 Jahren asylverfahrensrechtlich als erwachsen gelten, werden sie wie diese auf die Bundesländer verteilt und sind verpflichtet, in Aufnahmeeinrichtungen zu wohnen. Eine gemeinsame Unterbringung mit Erwachsenen aus anderen Ländern und fremden Kulturkreisen ist aus naheliegenden Gründen problematisch. Dies gilt insbesondere für Mädchen. Einige Bundesländer bringen daher unbegleitete Mädchen unter 18 Jahren grundsätzlich in Jugendhilfeeinrichtungen unter. Dies sollte bundesweit für alle unbegleiteten Minderjährigen ermöglicht werden, auch wenn sie bereits das 16. Lebensjahr vollendet haben.

Anhörung durch speziell geschulte Einzelentscheider

Im Bundesamt wurden in jüngerer Zeit Entscheider speziell für den Umgang mit Minderjährigen geschult, insbesondere im Hinblick auf eine altersgerechte Anhörung. Gegenwärtig sind jedoch noch nicht in allen Außenstellen solche speziell geschulten Entscheider eingesetzt. Die hierfür notwendigen Schulungen sollten forciert werden, damit kindgerechte Anhörungen in allen Außenstellen des Bundesamtes möglich werden.

Die Handlungsfähigkeit im Asylverfahren sollte entsprechend der Staatenpraxis in der EG erst mit der Vollendung des 18. Lebensjahres beginnen.

Clearingverfahren sollten vermehrt eingerichtet werden, um aussichtslose Asylverfahren unbegleiteter Minderjähriger zu verhindern und eine kindgerechte Betreuung sicherzustellen.

Unbegleitete Jugendliche unter 18 Jahren sollten getrennt von Erwachsenen in Einrichtungen der Jugendhilfe untergebracht werden.

In allen Außenstellen des Bundesamtes sollten im Umgang mit Minderjährigen speziell geschulte Entscheider zur Verfügung stehen.

UN-Konvention über die Rechte des Kindes

In Zusammenhang mit der Situation unbegleiteter Minderjähriger hat sich die Kommission auch mit der UN-Kinderrechtskonvention und den deutschen Erklärungsreserven beschäftigt. Die Konvention garantiert Kindern und Jugendlichen einen Mindeststandard bei Versorgung, Schutz und Entwicklung. Sie ist für Deutschland am 5. April 1992 in Kraft getreten. Die Bundesrepublik Deutschland hat bei Hinterlegung der Ratifikationsurkunde unter anderem folgende interpretierende Erklärungen abgegeben: „... Die Bundesrepublik Deutschland erklärt zugleich, dass das Übereinkommen innerstaatlich keine unmittelbare Anwendung findet. Es begründet völkerrechtliche Staatenverpflichtungen, welche die Bundesrepublik Deutschland nach näherer Bestimmung ihres mit dem Übereinkommen übereinstimmenden innerstaatlichen Rechts erfüllt.“ „... Nichts in dem Übereinkommen kann dahin ausgelegt werden, dass die widerrechtliche Einreise eines Ausländers in das Gebiet der Bundesrepublik Deutschland oder dessen widerrechtlichen Aufenthalt dort erlaubt ist; auch kann keine Bestimmung dahin ausgelegt werden, dass sie das Recht der Bundesrepublik Deutschland beschränkt, Gesetze und Verordnungen über die Einreise von Ausländern und die Bedingungen ihres Aufenthaltes zu erlassen...“

Die Bundesregierung hat die anlässlich der Aussprache zum 10. Kinder- und Jugendbericht am 30. September 1999 vom Deutschen Bundestag angenommene Entschließung zum Anlass genommen zu prüfen, ob eine Rücknahme der deutschen Erklärung zu dem Übereinkommen möglich ist.

Die Bundesregierung hat sich bei den Ländern mündlich und schriftlich für eine Rücknahme der Erklärung eingesetzt. Gleichwohl ist eine Rücknahme bislang nicht erfolgt, da sich die Bundesländer bisher nicht mehrheitlich für die Rücknahme ausgesprochen haben.

Nach Auffassung der Bundesregierung hat sich gezeigt, dass es aus heutiger Sicht nicht notwendig gewesen wäre, die deutsche Erklärung abzugeben, da es sich im Wesentlichen um Erläuterungen handelt, die Fehl- und Überinterpretationen, die im Zusammenhang mit der Konvention denkbar sind, vermeiden sollten. Diese Auslegungen der Konvention würden im gleichen Maße gelten, wenn die Erklärung nicht abgegeben worden wäre. Vor diesem Hintergrund sollte die Rücknahme der Erklärungsreserven erneut geprüft werden.

Die Kommission schlägt deshalb der Bundesregierung und den Landesregierungen vor, die Rücknahme der Erklärungsreserven zur UN-Kinderrechtskonvention erneut zu prüfen.

1.12 Bürgerkriegsflüchtlinge

Unbefriedigende Aufnahmeregelungen für Kriegs- und Bürgerkriegsflüchtlinge

Die vorübergehende Schutzgewährung für Kriegs- und Bürgerkriegsflüchtlinge ist ausdrücklich in § 32a AuslG geregelt. Die Vorschrift trat am 30. Juni 1993 im Zusammenhang mit der Reform des Asylrechts in Kraft und sollte die rasche Aufnahme von Kriegs- und Bürgerkriegsflüchtlingen ohne aufwändige Prüfung individueller Verfolgungsgründe ermöglichen.

Diese Erwartungen haben sich in der Folgezeit nicht erfüllt. Voraussetzung für die Aufnahme nach § 32a AuslG ist eine einvernehmliche politische Verständigung zwischen Bund und Ländern; ein Einvernehmen kam in der Vergangenheit jedoch nur einmal – während des Kosovo-Konflikts – zustande. Es handelte sich um 15 000 Kosovaren, die aus Flüchtlingslagern in Mazedonien evakuiert worden waren. Im Übrigen scheiterte eine Verständigung regelmäßig an der Uneinigkeit über die (in § 32a AuslG nicht geregelte) Kostenaufteilung.

Der Mehrzahl der Bürgerkriegsflüchtlinge wurde in der Vergangenheit vorübergehender Schutz in anderer Form gewährt. So erhielten rund 350 000 bosnische Bürgerkriegsflüchtlinge überwiegend eine Duldung. Die Bürgerkriegsflüchtlinge aus dem Kosovo beantragten größtenteils Asyl. Es handelte sich dabei um rund 18 000 Personen, die auf eigene Faust nach Deutschland gelangt waren und keine Möglichkeit hatten, vorübergehenden Schutz auf der Grundlage von § 32a AuslG zu erhalten.

Als problematisch erwies sich in der Vergangenheit, dass in einer Reihe von Fällen ein als „vorübergehend“ gedachter Schutz eben nicht vorübergehend blieb, sondern sich über Jahre erstreckte. So halten sich gegenwärtig noch rund 28 000 bosnische Bürgerkriegsflüchtlinge in Deutschland auf (Stand: März 2001). Ihnen wurde durch Beschluss der Innenministerkonferenz vom 15. Februar 2001 eine Bleibemöglichkeit eröffnet, sofern sie seit sechs Jahren in Deutschland leben, faktisch und wirtschaftlich integriert sind und bei einer Rückkehr eine eigenständig geschaffene und gesicherte Lebensgrundlage aufgeben müssten.

Für Bürgerkriegsflüchtlinge aus dem Kosovo wurde bislang keine derartige Regelung geschaffen. Die Innenministerkonferenz hat zwar am 10. Mai 2001 beschlossen, ausreisepflichtigen Jugoslawen mit mehr als sechs Jahre dauerndem Aufenthalt unter bestimmten Voraussetzungen die Möglichkeit zur Aufenthaltsverfestigung zu geben; davon jedoch waren Personen, die im Laufe des Kosovo-Konflikts nach Deutschland gekommen waren, wegen ihrer kürzeren Aufenthaltszeiten nicht betroffen.

Lastenteilung bei den Folgekosten

Die Vorschrift des § 32a AuslG hat sich als nicht praktikabel erwiesen, da ihre Anwendung fast immer an der fehlenden Einigung von Bund und Ländern über die Kostenaufteilung scheiterte.

Die Aufnahme von Bürgerkriegsflüchtlingen ist eine gesamtstaatliche Aufgabe; ihre Kosten sollten daher zwischen Bund und Ländern geteilt werden. Auch muss eine ausgewogene Verteilung der Bürgerkriegsflüchtlinge auf die Bundesländer gewährleistet sein. Dies ist außerhalb des Asylverfahrens nur über eine Anwendung des § 32a AuslG möglich.

Die Nichtanwendung von § 32a AuslG führte in der Vergangenheit zu einer erheblichen und unnötigen Belastung des Asylverfahrens. Die rund 18 000 jugoslawischen Asylbewerber, die während des ersten Halbjahres 1999 Asyl beantragten, waren fast ausnahmslos vertrieben worden oder vor den Kampfhandlungen im Kosovo geflohen. Obwohl von vornherein klar war, dass sich fast alle Asylbewerber auf die Konfliktsituation als Fluchtursache berufen würden, musste wegen der Asylantragstellung dennoch jedes Schutzbegehren individuell geprüft werden. Die Prüfung und Entscheidung über die Anträge erfolgte aufgrund eines zwischenzeitlich verhängten Entscheidungsstopps erst nach dem Ende des Konflikts – nach Wegfall der

angegebenen Fluchtgründe (Kampfhandlungen und Vertreibungen). Die Anträge wurden dementsprechend fast ausnahmslos abgelehnt. Die Anhörung der Asylbewerber sowie die Prüfung und Entscheidung ihrer Anträge waren mit einem erheblichen Verwaltungsaufwand verbunden, der hätte vermieden werden können, wenn für die Flüchtlinge eine Regelung nach § 32a AuslG geschaffen worden wäre. Die Zahl der 1999 gestellten Asylanträge hätte sich damit um rund ein Fünftel verringert.

Um zu vermeiden, dass sich diese Probleme bei der künftigen Aufnahme von Bürgerkriegsflüchtlingen wiederholen, muss die Vorschrift des § 32a AuslG „anwendbar“ gemacht werden. Hierzu ist nach Auffassung der Kommission eine generelle Festlegung der Kostenteilung zwischen Bund und Ländern erforderlich.

Die Aufnahme von Kriegs- und Bürgerkriegsflüchtlingen ist eine gesamtstaatliche Aufgabe. Die damit verbundenen Kosten sollten daher auch von Bund und Ländern gemeinsam im Sinne einer Lastenteilung getragen werden. Die Erfahrungen der vergangenen Jahren haben gezeigt, dass § 32a AuslG diesem Ziel nicht gerecht wird, weil die Vorschrift die Frage der Kostenaufteilung offen lässt. Die Kommission empfiehlt daher, dass die durch die Aufnahme von Kriegs- und Bürgerkriegsflüchtlingen entstehenden Kosten künftig generell vom Bund und den Ländern je zur Hälfte getragen werden.

Künftige Lastenteilung auf EU-Ebene?

Eine verbindliche EU-weite Regelung zum vorübergehenden Schutz für Kriegs- und Bürgerkriegsflüchtlinge gibt es bislang nicht. Zwar wurde immer wieder versucht, eine Lastenteilung bei der Aufnahme von Kriegs- und Bürgerkriegsflüchtlingen zu erreichen, dies ist bislang aber nicht gelungen. Infolgedessen fiel die Belastung der Mitgliedstaaten durch die Aufnahme von Bürgerkriegsflüchtlingen sehr unterschiedlich aus. Erinnerung sei nur an die bosnischen Bürgerkriegsflüchtlinge, von denen allein Deutschland 345 000 und damit mehr als alle anderen EU-Mitgliedstaaten zusammen aufnahm. Auch die Voraussetzungen der Aufnahme und die Aufenthaltsbedingungen sind in den einzelnen Staaten unterschiedlich ausgestaltet.

Die Gewährung vorübergehenden Schutzes zählt zu jenen Rechtsbereichen, die durch den Amsterdamer Vertrag in Gemeinschaftsrecht übergangen. Gestützt auf Art. 63 Abs. 2a) und b) des EG-Vertrags hat die Kommission im Mai 2000 einen Vorschlag für eine „Richtlinie über Mindestnormen für die Gewährung vorübergehenden Schutzes im Falle eines Massenzustroms von Vertriebenen“ vorgelegt. Ziel dieses Vorschlags ist es, Mindestnormen für eine vorübergehende Schutzgewährung zu definieren sowie eine ausgewogene Lastenteilung zwischen den Mitgliedstaaten zu erreichen. In der Rats-tagung am 28. und 29. Mai 2001 wurde eine weitgehende politische Einigung über den Richtlinienentwurf erzielt.

Kernpunkte des Richtlinienentwurfs sind:

- Der vorübergehende Schutz ist auf höchstens drei Jahre zu befristen.
- Die aufgenommenen Bürgerkriegsflüchtlinge haben Zugang zum Asylverfahren; die Entscheidung über den Asylantrag kann für die Dauer des vorübergehenden Schutzes ausgeschlossen werden.

- Familienzusammenführung wird bestimmten Angehörigen gewährt, wenn die Familie auf der Flucht getrennt wurde.
- Den Bürgerkriegsflüchtlingen ist für die Dauer des vorübergehenden Schutzes die Aufnahme einer selbständigen oder unselbständigen Arbeit zu gestatten. Aus arbeitsmarktpolitischen Gründen kann dabei Bürgern aus EU- und EFTA-Staaten sowie Drittstaatsangehörigen, die Arbeitslosenunterstützung erhalten, ein Vorrang eingeräumt werden.
- Die Lastenteilung durch Verteilung der Aufzunehmenden erfolgt nach dem Prinzip der doppelten Freiwilligkeit, d.h. der Staat muss zur Aufnahme des Vertriebenen bereit sein und umgekehrt muss der Vertriebene bereit sein, in diesen Staat einzureisen. Eine Quotenregelung ist bei der Aufnahme von Bürgerkriegsflüchtlingen dagegen nicht vorgesehen.

Die Kommission erachtet es zur Bewältigung zukünftiger Krisensituationen für unerlässlich, dass auf europäischer Ebene die Aufnahme von Kriegs- und Bürgerkriegsflüchtlingen solidarisch erfolgt. Der Richtlinienentwurf über Mindestnormen für vorübergehenden Schutz ist ein erster wichtiger Schritt auf dem Weg zu diesem Ziel. Die Kommission knüpft an den anstehenden Rechtsakt die Erwartung, dass durch ihn die Voraussetzungen für eine ausgewogene Aufnahme von Flüchtlingen im Sinne einer Lastenteilung geschaffen werden.

1.13 Auf dem Weg zu einem gemeinsamen europäischen Asylsystem

Der Amsterdamer Vertrag

Der am 1. Mai 1999 in Kraft getretene Amsterdamer Vertrag hat auf EU-Ebene im Bereich des Asyl- und Flüchtlingsrechts eine gänzlich neue Grundlage geschaffen: Mit ihm besteht zum ersten Mal die Chance, das Asyl- und Flüchtlingsrecht für alle EU-Staaten rechtlich verbindlich zu regeln.

Eine gemeinsame Asyl- und Flüchtlingspolitik ist spätestens seit dem Wegfall der Binnengrenzen im Jahr 1995 zur Notwendigkeit geworden. Angesichts der damit geschaffenen faktischen Freizügigkeit von Asylbewerbern und Flüchtlingen innerhalb der Europäischen Union reichen nationale Asyl- und Flüchtlingspolitiken nicht mehr aus, um den damit verbundenen Herausforderungen zu begegnen.

Wie die Erfahrungen der vergangenen Jahre gezeigt haben, machen Flüchtlingsströme nicht an den Grenzen der einzelnen Mitgliedstaaten halt. Unterschiede in den Aufnahmebedingungen, Verfahrensregelungen und in der Entscheidungspraxis haben in der Vergangenheit zu Wanderungsbewegungen innerhalb der EU geführt. Auch ist nicht hinnehmbar, dass eine unterschiedliche Anerkennungspraxis dazu führt, dass ein Asylbewerber in einem Mitgliedstaat als Asylberechtigter anerkannt, in einem anderen dagegen abgelehnt wird. Diese Probleme sind nur in einem europäischen Asylsystem mit einem verbindlichen gemeinsamen Standard zu lösen.

Der Amsterdamer Vertrag sieht hierfür die Schaffung von Regelungen innerhalb von fünf Jahren nach seinem Inkrafttreten vor:

- Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaates, der für die Prüfung eines Asylantrags zuständig ist
- Mindestnormen für die Aufnahme von Asylbewerbern in den Mitgliedstaaten
- Mindestnormen für die Anerkennung als Flüchtling
- Mindestnormen für Asylverfahren
- Mindestnormen für den vorübergehenden Schutz
- Mindestnormen für den subsidiären Schutz

Darüber hinaus ist die Förderung einer ausgewogenen Lastenteilung zwischen den Mitgliedstaaten vorgesehen.

In Tampere konkretisierte 1999 der Europäische Rat diese Vorgaben zur Schaffung eines gemeinsamen europäischen Asylsystems. Die auf dieser Grundlage von der EU-Kommission bislang erarbeiteten Vorschläge für die Umsetzung in europäisches Recht bedürfen allerdings einer differenzierten Betrachtung. Dies gilt insbesondere für die Kommissionsvorschläge für das Asylverfahren.

Die Herausforderungen an eine künftige Asyl- und Flüchtlingspolitik

Die Vergemeinschaftung der Asyl- und Flüchtlingspolitik findet vor dem Hintergrund der zum Teil sehr unterschiedlichen Gegebenheiten in den 15 EU-Mitgliedstaaten statt. Obgleich in den vergangenen Jahren in gewissem Umfang bereits eine Angleichung der Asylsysteme stattgefunden hat, bestehen nach wie vor erhebliche Unterschiede bei den Verfahrensregelungen, den Aufnahmebedingungen und in der Anerkennungspraxis der einzelnen Staaten. Ein Beleg hierfür sind die unterschiedlichen Anerkennungsquoten bei der Gewährung des Flüchtlingsstatus; 1999 lagen sie zwischen 23,2 Prozent und 1,1 Prozent; unter Berücksichtigung der subsidiären Schutzgewährungen betrugen sie zwischen 59,6 Prozent und 3,3 Prozent.

Auch die Verteilung der Asylbewerber ist nicht ausgewogen. Rund 80 Prozent der Asylbewerber wurde im Jahr 2000 von fünf Ländern (Deutschland, Großbritannien, Niederlande, Frankreich und Belgien) aufgenommen. Auf die Einwohnerzahl bezogen schwankte die Zahl der Anträge in den einzelnen Mitgliedstaaten zwischen 0,02 und 4,2 Anträgen je 1 000 Einwohner.

Eine wirksame und auf Akzeptanz ausgerichtete Asyl- und Flüchtlingspolitik in der Europäischen Union muss auf einen Ausgleich der Interessen und Lasten aller Mitgliedstaaten gerichtet sein. Der EU-Kommission kommt hierbei eine Schlüsselrolle zu. Ihre Aufgabe ist es, konsensfähige Vorschläge für die Umsetzung der im Amsterdamer Vertrag genannten Bereiche zu machen. Sie hat im Bereich des Asyl- und Flüchtlingsrechts bislang Richtlinienvorschläge zum vorübergehenden Schutz und für Asylverfahren vorgelegt.

Die Zuwanderungskommission wertet es als großen Erfolg, dass über den Inhalt der Richtlinie zum vorübergehenden Schutz bei der Ratstagung am 28. und 29. Mai 2001 eine weitgehende politische Einigung erzielt werden konnte. Dies wäre zugleich die erste Mindestnorm, die auf der Grundlage der einschlägigen asylrechtlichen Bestimmungen des Amsterdamer Vertrags (Art. 63 EGV) erginge.

Die Zuwanderungskommission sieht jedoch mit Besorgnis, dass die bisherigen Vorschläge der EU-Kommission für Mindestnormen für Asylverfahren umstritten sind. Hier gibt es eine Reihe von ungelösten Problemen. Aus deutscher Sicht sind insbesondere die Bestimmungen zu sicheren Drittstaaten problematisch, da diese die durch den Asylkompromiss geschaffene Drittstaatenregelung in Frage stellen würden. Die Anwendung der Drittstaatenregelung des Richtlinienvorschlags würde dazu führen, dass bei Einreise über einen sicheren Drittstaat Grenzabweisungen nicht mehr wie bisher möglich wären. Allerdings ist auch zu berücksichtigen, dass langfristig die Anwendung der sicheren Drittstaatenregelung an den deutschen Ostgrenzen keine Rolle mehr spielen wird, da diese EU-Außengrenzen nach dem EU-Beitritt von Polen und der Tschechischen Republik wegfallen werden.

Die Herausforderungen für die Asyl- und Flüchtlingspolitik erfordern ein gemeinsames europäisches Asylsystem. Die Kommission hält daher eine zügige Umsetzung der im Amsterdamer Vertrag festgelegten flüchtlings- und asylpolitischen Ziele für unabdingbar.

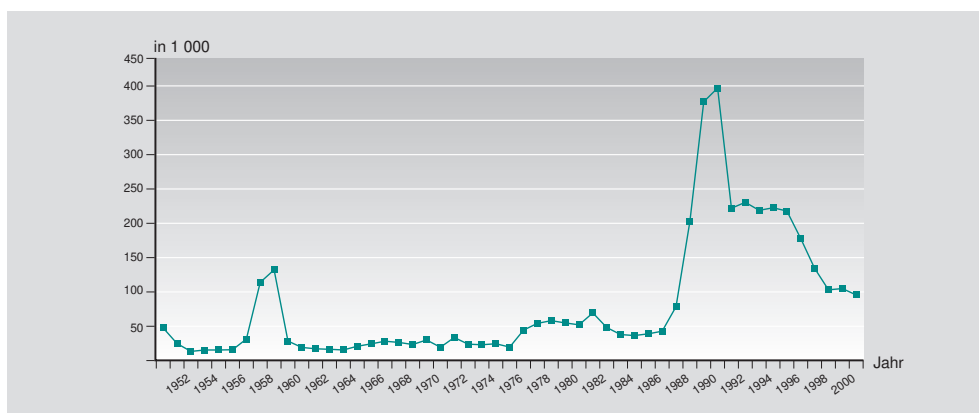
2 Zuzug von Spätaussiedlern

2.1 Historische und quantitative Entwicklung

Deutsche Volkszugehörige, deren Lebensgrundlagen in Ost- und Mitteleuropa durch den Zweiten Weltkrieg und anschließende Verfolgung oder Vertreibungen zerstört oder massiv beeinträchtigt wurden, kommen seit den fünfziger Jahren als Aussiedler bzw. seit 1993 als Spätaussiedler nach Deutschland. Zwischen 1950 und 1987 bewegte sich die Zahl der aufgenommenen Personen weitestgehend konstant zwischen 20 000 und 60 000 pro Jahr. In diesem Zeitraum sind insgesamt ca. 1,4 Millionen deutsche Volkszugehörige und ihre Angehörigen eingereist. Die Integration der Aussiedler, die in nicht unerheblich Weise zur Hebung des allgemeinen Wohlstandes beitrugen, vollzog sich weitgehend problemlos.

Bedingt durch die allgemeine Liberalisierung und Demokratisierung in den Staaten des ehemaligen Ostblocks und der damit einhergehenden Lockerung der Migrations- und Reisebestimmungen, stieg die Zahl der Aussiedler ab 1987 sprunghaft an. Hierdurch kamen von 1988 bis Ende 2000 weitere ca. 2,7 Millionen Personen nach Deutschland.

Abb. III.5: Aussiedler- und Spätaussiedlerzuzug (1950–2000)



Quelle: Bundesverwaltungsamt

Die Bundesrepublik hat hier enorm viel geleistet: Die Aufnahme und Eingliederung dieser Zuwanderungsgruppe finanzierte der Bund allein zwischen 1990 und 2000 mit rund 33,5 Milliarden DM (nicht eingerechnet sind zusätzliche Mittel von ca. einer Milliarde DM für die Förderung deutscher Minderheiten in den Aussiedlungsgebieten). Hinzu kommen noch die von den Ländern und Gemeinden erbrachten Leistungen.

Die Integration der jetzt überwiegend aus den Nachfolgestaaten der ehemaligen Sowjetunion – mehrheitlich aus Kasachstan und der Russischen Föderation – stammenden Zuwanderer bereitet jedoch seit Beginn der neunziger Jahre nicht unerhebliche Schwierigkeiten. Vielen Einheimischen erscheinen die einreisenden Menschen fremd, viele Einreisende kommen mit falschen Vorstellungen nach Deutschland und sind von den hier vorgefundenen Bedingungen enttäuscht.

2.2 Gesetzliche Grundlagen

Die Aussiedleraufnahme wird seit dem 19. Mai 1953 durch das Bundesvertriebenengesetz (BVFG) geregelt, das Anfang der neunziger Jahre zweimal grundlegend geändert wurde.

Als Reaktion auf den 1987 einsetzenden sprunghaften Anstieg der Zuzüge wurde mit dem Aussiedleraufnahmegesetz (AAG) vom 28. Juni 1990 eine Grundlage geschaffen, um steuernd in das Einreiseverhalten einzugreifen. Danach muss bereits im Aussiedlungsgebiet in einem schriftlichen Aufnahmeverfahren die Spätaussiedlereigenschaft vorläufig geprüft werden. Die Einreise in die Bundesrepublik kann erst nach Erteilung eines Aufnahmebescheides erfolgen.

Durch das zum 1. Januar 1993 in Kraft getretene Kriegsfolgenbereinigungsgesetz (KfbG) wurde das BVFG erneut novelliert. Mit dem durch das KfbG neu gefassten § 4 BVFG wurde der Begriff des „Spätaussiedlers“ festgeschrieben: Diesen Status können nur Personen erwerben, die deutsche Volkszugehörige sind. Deutscher Volkszugehöriger wiederum ist derjenige, der sich in seiner Heimat zum deutschen Volkstum bekannt hat und bei dem dieses Bekenntnis durch bestimmte Merkmale wie Abstammung, Sprache, Erziehung, Kultur bestätigt wird. Alle nach Inkrafttreten des KfbG, also ab dem 1. Januar 1993 Geborenen, können die Rechtsstellung eines Spätaussiedlers jedoch nicht mehr erwerben.

Eine weitere durch das KfbG bewirkte wesentliche Rechtsänderung betraf die Feststellung des Kriegsfolgenschicksals. Seit dem 1. Januar 1993 müssen Antragsteller aus allen Herkunftsstaaten – mit Ausnahme der Nachfolgestaaten der ehemaligen Sowjetunion – glaubhaft machen, dass sie als deutsche Volkszugehörige noch am 31. Dezember 1992 oder danach persönlich Benachteiligungen erlitten haben. Da dies aufgrund der Liberalisierung in den Herkunftsgebieten und des mangelnden Vertreibungsdrucks nur noch in wenigen Fällen gelingt, ist die Zahl der Antragsteller aus Polen, Rumänien, der ehemaligen Tschechoslowakei, Ungarn und dem ehemaligen Jugoslawien beträchtlich gesunken und beträgt heute nur noch ca. zwei Prozent.

Antragsteller aus den Nachfolgestaaten der ehemaligen Sowjetunion sind wegen ihres besonderen Vertreibungsschicksals von dieser Regelung ausgenommen. Bei ihnen wird nicht individuell geprüft, ob sie als deutsche Volkszugehörige Benachteiligungen ausgesetzt waren, sondern die Fortwirkung der Benachteiligungen wird weiterhin unterstellt.

Ehegatten und Abkömmlinge von Spätaussiedlern, die nicht selbst als Spätaussiedler eingestuft werden, haben die Möglichkeit, auf Antrag in den Aufnahmebescheid einbezogen zu werden. Die Einreise und der Aufenthalt sonstiger Verwandter von Spätaussiedlern (Ehegatten von Kindern, unverheiratete minderjährige Stiefkinder sowie unverheiratete Stiefkinder von Abkömmlingen) werden demgegenüber ausschließlich nach Ausländerrecht beurteilt. Um Familien bei der Übersiedlung nicht auseinander zu reißen, können diese jedoch aufgrund einer generell erteilten ausländerrechtlichen Zustimmung gemeinsam mit dem Spätaussiedler einreisen.

2.3 Statusregelung

Spätaussiedler sind Deutsche im Sinne des Art. 116 Abs. 1 Grundgesetz. Die im Aufnahmeverfahren nur vorläufig festgestellte Spätaussiedlereigenschaft ermöglicht zunächst lediglich die Einreise nach Deutschland. Die rechtlich verbindliche Feststellung der Spätaussiedlereigenschaft erfolgt mittels einer Bescheinigung der zuständigen Behörde des Bundeslandes, dem der Spätaussiedler zugewiesen wird. Mit dieser Bescheinigung erwirbt der Spätaussiedler seit dem 1. August 1999 zugleich die deutsche Staatsangehörigkeit.

Auch die in den Aufnahmebescheid einbezogenen nichtdeutschen Ehegatten und Abkömmlinge von Spätaussiedlern werden mit Ausstellung der Bescheinigung unmittelbar kraft Gesetzes deutsche Staatsangehörige; dies gilt für den Ehegatten jedoch nur unter der zusätzlichen Voraussetzung, dass die Ehe zum Zeitpunkt des Verlassens des Aussiedlungsgebietes mindestens drei Jahre bestanden hat.

2.4 Kontingentierung und Rückgang des Zuzugs

Mit dem KfbG wurde 1993 auch eine Kontingentierungsregelung eingeführt, um die Planungssicherheit zu erhöhen und einen neuerlichen sprunghaften Anstieg der Zuzugszahlen zu vermeiden. Das zunächst auf rund 225 000 Personen festgelegte jährliche Spätaussiedlerkontingent orientierte sich an der durchschnittlichen Aufnahme in den Jahren 1991/1992. Seit dem 1. Januar 2000 gilt eine Kontingentgrenze von etwa 100 000 Personen.

Die durchschnittliche Verfahrensdauer bis zur Einreise beträgt zur Zeit ca. 35 Monate. Beschleunigt werden kann das Verfahren durch glaubhaft gemachte lebensbedrohende Erkrankungen, die Herkunft aus Krisengebieten oder gute Sprachkenntnisse der gesamten Familie. Können derartige Gründe nicht nachgewiesen werden, liegt die Bearbeitungszeit bei etwa vier Jahren.

Beim Bundesverwaltungsamt (BVA) werden derzeit (Stand April 2001) Anträge von etwa 410 000 Personen (Antragsteller und Familienangehörige) bearbeitet. Bereits positiv beschiedene Anträge wurden von etwa 165 000 Personen bislang nicht zur Ausreise nach Deutschland genutzt. Nach Einschätzung des Bundesinnenministeriums werden rund 112 000 dieser Personen auch künftig keinen Gebrauch davon machen, sondern ihre Bescheide als „Sicherheitspapiere“ aufbewahren. Über das Potenzial der in den Nachfolgestaaten der ehemaligen Sowjetunion lebenden deutschen Volkszugehörigen gibt es keine verlässlichen Zahlenangaben. Nach Schätzungen des Bundesinnenministeriums könnte es sich um etwa eine Millionen Personen handeln.

2.5 Sprachtests

Der Sprache kommt als Bestätigungsmerkmal für die deutsche Volkszugehörigkeit besondere Bedeutung zu. Deshalb hat jeder Antragsteller im Rahmen eines seit 1997 flächendeckend in den Aussiedlungsgebieten durchgeführten Überprüfungsverfahrens seine deutschen Sprachkenntnisse nachzuweisen. Für viele Antragsteller stellt dieser Sprachtest jedoch ein unüberwindliches Hindernis dar: Etwa die Hälfte der Teilnehmer können den Nachweis über vorhandene Deutschkenntnisse derzeit nicht mehr erbringen – mit der Folge, dass ihnen der Aufnahmebescheid versagt wird. Der Sprachtest hat insofern eine bedeutende Filterfunktion. Er kann, da mit ihm ein in der Vergangenheit vermitteltes Bestätigungsmerkmal festgestellt werden soll, auch nicht (z.B. nach Verbesserung der Deutschkenntnisse durch Sprachunterricht) wiederholt werden.

**Tab. III.3: Ergebnisse des Sprachtests
für Spätaussiedler (Juni 1996–2000)**

Jahr	Durchgeführte Sprachtests	Bestandene Sprachtests (in Prozent)
1996	8 196	72,9
1997	57 236	63,9
1998	58 929	57,8
1999	22 862	51,6
2000	35 004	47,7

Quelle: Bundesverwaltungsamt

Eine Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts vom 19. Oktober 2000 stellt diese Praxis jedoch in Frage. Dieses Urteil (Az.: 5 C 44.99) besagt, dass die aktuelle Beherrschung der deutschen Sprache als so genanntes bestätigendes Merkmal nicht gefordert werden kann. Die Kenntnis oder Unkenntnis der deutschen Sprache zur Zeit der Aus- bzw. Einreise sei lediglich ein Indiz für oder gegen eine frühere Vermittlung der deutschen Sprache. Vielmehr reiche es für die Übersiedelung aus, wenn dem Spätaussiedler in der Zeit zwischen Geburt und Selbständigkeit die deutsche Sprache vermittelt worden sei.

2.6 Aktuelle Situation

Die Zusammensetzung der Zuwanderer aus den Nachfolgestaaten der ehemaligen Sowjetunion hat sich seit 1993 erheblich verändert. Waren zu diesem Zeitpunkt noch 74 Prozent der Personen selbst Spätaussiedler, also deutsche Volkszugehörige (§ 4 BVFG), so liegt ihr Anteil inzwischen nur noch bei 26 Prozent. Ehegatten und Abkömmlinge, die keine deutschen Volkszugehörigen sind bzw. diese Eigenschaft nicht glaubhaft gemacht haben (§ 7 Abs. 2 BVFG), stellen 63 Prozent der Zuwanderer dar, sonstige Familienangehörige zehn Prozent (§ 8 Abs. 2 BVFG).

Tab. III.4: Eingetroffene und registrierte Spätaussiedler und Angehörige

Jahr	Personen	§ 4 BVFG		§ 7 Abs. 2 BVFG		§ 8 Abs. 2 BVFG	
	Gesamt	Personen	%	Personen	%	Personen	%
1993	218 888	162 146	74,1	55 385	25,3	1 357	0,6
1994	222 591	135 594	60,9	83 023	37,3	3 947	1,8
1995	217 898	120 806	55,4	90 795	41,7	6 297	2,9
1996	177 751	84 756	47,7	87 426	49,2	5 569	3,1
1997	134 419	53 382	39,7	75 033	55,8	6 004	4,5
1998	103 080	35 098	34,1	62 233	60,4	5 749	5,6
1999	104 916	30 944	29,5	64 599	61,6	9 373	8,9
2000	95 615	25 184	26,3	60 514	63,3	9 917	10,4

Quelle: Bundesverwaltungsamt

Damit hat sich das Verhältnis in der Zusammensetzung genau umgekehrt – eine Tatsache, die bei der Integration dieser Zuwanderer zu erheblichen Problemen führt. Die Familienangehörigen müssen, sofern sie nicht selbst den Spätaussiedlerstatus beantragt haben, im Aufnahmeverfahren keine Sprachkenntnisse nachweisen, doch hat die Erfahrung gezeigt, dass hinlängliche Kenntnisse der deutschen Sprache bei diesen Personen meist nicht vorhanden sind und somit eine wesentliche Grundlage für eine erfolgreiche Integration von vornherein nicht gegeben ist.

Dies bestätigt der Sechste Familienbericht der Bundesregierung vom 20. Oktober 2000, der ausführt, dass sich die Bedingungen für die berufliche, soziale und gesellschaftliche Eingliederung von Spätaussiedlern in den vergangenen Jahren erheblich verschlechtert haben. Insbesondere bei jüngeren Familienangehörigen der Spätaussiedler entstünden insbesondere durch fehlende oder mangelhafte Deutschkenntnisse beträchtliche, mit sozialer Ausgrenzung verbundene Integrationsprobleme (vgl. Kap. IV.3).

2.7 Künftige Gestaltung des Spätaussiedlerzuzugs

Keine zusätzliche Begrenzung

Die Kommission hat darüber beraten, ob es angesichts der veränderten politischen und rechtlichen Situation der deutschen Minderheiten in den Aussiedlungsgebieten gerechtfertigt ist, den Spätaussiedlerzuzug weiter zu begrenzen. Sie hat erwogen, die generelle Vermutung eines Kriegsfolgenschicksals für die Spätaussiedler aus den Nachfolgerepubliken der ehemaligen Sowjetunion ab dem Stichtag 1. Januar 1976 aufzuheben. Dieser Stichtag wurde erörtert, weil – zusammenhängend mit der Direktwahl Gorbatschows zum Präsidenten der UdSSR im Juni 1990 und der einsetzenden Demokratisierung – Einschränkungen der Berufswahl für Russlanddeutsche weggefallen sind.

Daraus ließe sich folgern, dass bei nach dem 31. Dezember 1975 Geborenen keine allgemeinen Benachteiligungen mehr zu unterstellen sind, weil diese Personen um 1990 das Berufseintrittsalter erreicht haben. Mit der Einführung dieses Stichtages wäre für alle ab dem 1. Januar 1976 Geborenen eine Gleichstellung mit den Spätaussiedlern aus den übrigen Herkunftstaaten bewirkt worden, die ihr Kriegsfolgenschicksal seit der Rechtsänderung durch das KfBG zum 1. Januar 1993 individuell glaubhaft machen müssen.

Nach eingehender Prüfung hat die Kommission diese Überlegung jedoch wieder verworfen. Sie ist der Auffassung, dass sich das Schicksal der deutschen Volksgruppe in wesentlichen Punkten vom Schicksal deutscher Volkszugehöriger in anderen Aussiedlungsgebieten unterscheidet und die Deutschen in der ehemaligen Sowjetunion, im Gegensatz zu anderen Spätaussiedlern, bis in die jüngere Vergangenheit hinein insgesamt erheblich benachteiligt wurden. Zudem konnten die meisten Betroffenen erst nach 1989 nach Deutschland ausreisen.

Nach Ansicht der Kommission sollte das besondere Schicksal der Russlanddeutschen beachtet werden, und Deutschland auch künftig seine historische Verantwortung gegenüber dieser Zuwanderungsgruppe wahrnehmen. Dabei hat die Kommission berücksichtigt, dass nur noch die vor dem 1. Januar 1993 Geborenen den Spätaussiedlerstatus erlangen können und insoweit bereits eine absolute Zuzugsbegrenzung besteht.

Aufrechterhaltung des Sprachtests in seiner gegenwärtigen Bedeutung

Allerdings ist die Kommission der Meinung, dass die durch das Urteil des Bundesverwaltungsgerichtes vom 19. Oktober 2000 absehbaren Folgen für den Spätaussiedlerzuzug durch den Gesetzgeber behoben werden sollten. Angesichts des Umstandes, dass inzwischen mehr als 50 Prozent der Spätaussiedlerbewerber den Sprachtest nicht bestehen, könnte eine stark verminderte Bedeutung der Sprachtestregelung, wie sie sich aus dem Urteil des Bundesverwaltungsgerichts letztlich ergibt, erhebliche quantitative Folgen für den Spätaussiedlerzuzug haben. Die Kommission schlägt daher vor, die Sprachtests gesetzlich abzusichern.

Durch eine gesetzliche Klarstellung in § 6 Abs. 2 BVFG sollte das Erfordernis einer familiär vermittelten und aktuellen Kenntnis der deutschen Sprache als Bestätigungsmerkmal der deutschen Volkszugehörigkeit festgeschrieben werden.

Erfordernis deutscher Sprachkenntnisse für Familienangehörige

Die Tatsache, dass inzwischen mehr als 73 Prozent der Einreisenden (nach den Zugangszahlen des Jahres 2000) Familienangehörige von Spätaussiedlern sind, die ihre Aufnahmeberechtigung ausschließlich über ihre Verwandtschaftsbeziehung ableiten und im allgemeinen über keine bzw. keine hinreichenden Deutschkenntnisse verfügen, hat die Kommission zu folgenden Überlegungen veranlasst:

Der Erwerb des Status als Deutscher stellt für nichtdeutsche Ehegatten und Abkömmlinge einen privilegierten Zugang zur deutschen Staatsangehörigkeit dar, der angesichts des hohen Anteils nichtdeutscher Familienangehöriger ohne ausreichende Sprachkenntnisse nicht mehr zu rechtfertigen ist. Der Kommission erscheint insoweit eine Gleichstellung mit der Anspruchseinbürgerung nach §§ 85,86 Ausländergesetz geboten. Hiernach sind ausreichende Deutschkenntnisse Voraussetzung für die Einbürgerung von Ausländern.

In der Russischen Föderation und in Kasachstan wurden nach Angaben des Beauftragten der Bundesregierung für Aussiedlerfragen seit 1996 mehr als 9 000 Sprachkurse in 450 Begegnungsstätten sowie 350 Sprachferienlager durchgeführt. Auf diesem Niveau sollen Sprachkurse auch künftig angeboten

werden. Dadurch sind den nichtdeutschen Familienangehörigen von Spätaussiedlern hinreichende Möglichkeiten gegeben, sich die erforderlichen Sprachkenntnisse bereits im Herkunftsland anzueignen und die ohnehin bestehenden Wartezeiten bis zur Einreise entsprechend zu nutzen. Nach Auffassung der Kommission sollten die notwendigen Sprachkenntnisse in einem Sprachtest nachgewiesen werden, von dessen Bestehen der Erwerb der Status-Eigenschaft künftig abhängig gemacht werden sollte.

Wird der Sprachtest nicht absolviert oder nicht bestanden, bleibt der Zugang nach Deutschland für die Ehegatten und minderjährigen Abkömmlinge uneingeschränkt erhalten. Er gestaltet sich dann aber im Rahmen des ausländerrechtlichen Familienzuzugs nach § 23 des Ausländergesetzes. Insofern erfolgt lediglich eine Gleichstellung gegenüber dem Nachzug anderer ausländischer Familienangehöriger.

Auch die volljährigen Abkömmlinge eines Spätaussiedlers werden lediglich den allgemeinen ausländerrechtlichen Regelungen zum Familiennachzug unterstellt, sofern sie wegen fehlender oder unzureichender Deutschkenntnisse nicht in den Aufnahmebescheid einbezogen werden können. Eine Einreise nach Deutschland käme für sie als sonstige Familienangehörige unter den Voraussetzungen des § 22 Ausländergesetz in Betracht, also bei Vorliegen eines außergewöhnlichen Härtefalls.

Unter dem überragenden Gesichtspunkt einer dringend gebotenen Verbesserung der Integrationsfähigkeit nichtdeutscher Familienangehöriger empfiehlt die Kommission, einen Sprachtest auch für bereits anhängige Verfahren einzuführen. Die Kommission geht davon aus, dass nichtdeutsche Ehegatten und Abkömmlinge von Spätaussiedlerbewerbern hierin einen hohen Anreiz sehen, sich vor der Aussiedlung die für eine rasche und erfolgreiche Integration erforderlichen Deutschkenntnisse anzueignen.

Der Erwerb des Status als Deutscher durch nichtdeutsche Ehegatten oder Abkömmlinge von Spätaussiedlern und damit der sofortige Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit sollte – auch bei den bereits anhängigen Verfahren – vom Nachweis ausreichender Deutschkenntnisse durch einen wiederholbaren Sprachtest im Aussiedlungsgebiet abhängig gemacht werden.

Auch Ehegatten von Kindern sowie unverheiratete minderjährige Stiefkinder von Spätaussiedlern und unverheiratete Stiefkinder von Abkömmlingen (sonstige Familienangehörige im Sinne von § 8 Abs. 2 BVFG) sind im Vergleich zu anderen Ausländern privilegiert, da sie unmittelbar mit dem Spätaussiedler nach Deutschland einreisen können. Da insbesondere bei diesem Personenkreis aufgrund der mangelnden Sprachkenntnisse erhebliche Integrations-schwierigkeiten zu verzeichnen sind, schlägt die Kommission auch hier vor, als Ausgleich für das Privileg der gemeinsamen Einreise obligatorische, wiederholbare Sprachtests einzuführen.

Auch bei den bereits anhängigen Verfahren sollten die sonstigen Familienangehörigen im Sinne des § 8 Abs. 2 BVFG ausreichende deutsche Sprachkenntnisse durch einen wiederholbaren Sprachtest nachweisen müssen, sofern sie gleichzeitig mit dem Spätaussiedler einreisen wollen.

Aufhebung der verfahrensbedingten Zuständigkeitszuteilung

Das Verfahren der Mehrfachprüfung (vorläufig durch das Bundesverwaltungsamt, abschließend durch die zuständigen Länderbehörden) zur Einstufung als Spätaussiedler kann zu überharten Ergebnissen für die Betroffenen führen. Werden die Anerkennungsvoraussetzungen im abschließenden Verfahren von den Landesbehörden im Gegensatz zum Bundesverwaltungsamt anders beurteilt und als nicht erfüllt angesehen, sind die Antragsteller Ausländer ohne Bleiberecht und müssen in ihre Herkunftsländer zurückkehren, in denen sie zuvor alles aufgegeben hatten. Zudem müssen sie finanzielle Leistungen zurückzahlen, die im Interesse einer raschen Integration zunächst erbracht wurden. Dieses Verfahren der Mehrfachprüfung ist nicht nur kompliziert, sondern für die Betroffenen auch kaum durchschaubar und führt im Fall von Ablehnungen häufig zu gerichtlichen Klagen.

Aufnahme- und Bescheinigungsverfahren sollten bei einer Bundesbehörde konzentriert werden. Sie sollten durch ein einstufiges Verfahren abgelöst werden, das die Anerkennung der Spätaussiedlereigenschaft nach Zustimmung durch die Länder abschließend feststellt, solange sich die Antragsteller noch im Herkunftsgebiet befinden.

3 Zuwanderung von Juden aus der ehemaligen Sowjetunion

3.1 Grundlagen der Zuwanderung

Einhergehend mit dem stetig steigenden Antisemitismus in der ehemaligen Sowjetunion reisten 1990 mehr und mehr Juden vor allem in die DDR ein und baten bei der jüdischen Gemeinde in Ostberlin um Aufnahme und Hilfe. Am 11. Juli 1990 beschloss die DDR-Regierung die Gewährung der Einreise und des ständigen Aufenthalts für Juden aus der ehemaligen Sowjetunion. Diese Regelung wurde nicht in den Einigungsvertrag der beiden deutschen Staaten übernommen, so dass dieses unregelmäßige Flüchtlingsproblem auf Bitten des Vorsitzenden des Zentralrates der Juden in Deutschland der Innenministerkonferenz vorgelegt wurde.

Mit Beschluss der Regierungschefs des Bundes und der Länder vom 9. Januar 1991 wurde die Aufnahme von Juden aus der ehemaligen Sowjetunion dann in der heutigen Form geregelt. Hierdurch wollte Deutschland seine Verantwortung für das gegenüber Juden begangene Unrecht wahrnehmen. Insbesondere unter dem Gesichtspunkt des Erhalts und der Stärkung der Lebensfähigkeit jüdischer Gemeinden in Deutschland sollte Juden aus der früheren Sowjetunion eine neue Heimat geboten werden.

Es wurde seinerzeit verabredet, dass die Einreise von Juden aus der Sowjetunion – ohne zahlenmäßige und zeitliche Begrenzung, aber entsprechend der Aufnahmekapazitäten der einzelnen Länder – aufgrund von Einzelfallentscheidungen in entsprechender Anwendung des Kontingentflüchtlingsgesetzes in Deutschland ermöglicht wird. Dadurch erhalten die jüdischen Migranten mit ihrer Aufnahme grundsätzlich den Status eines Flüchtlings nach der Genfer Flüchtlingskonvention, durch den sie auch Anspruch auf bestimmte Vergünstigungen (z.B. Sprachkurse, Unterbringung, Sozialhilfe) haben, und es wird ihnen eine unbefristete Aufenthaltserlaubnis erteilt.

Ehegatten, minderjährige Kinder und unverheiratete volljährige Kinder, die im Haushalt des Aufnahmberechtigten leben, können zusammen mit dem Zuzugsberechtigten einreisen, wenn sie in den Antrag einbezogen werden.

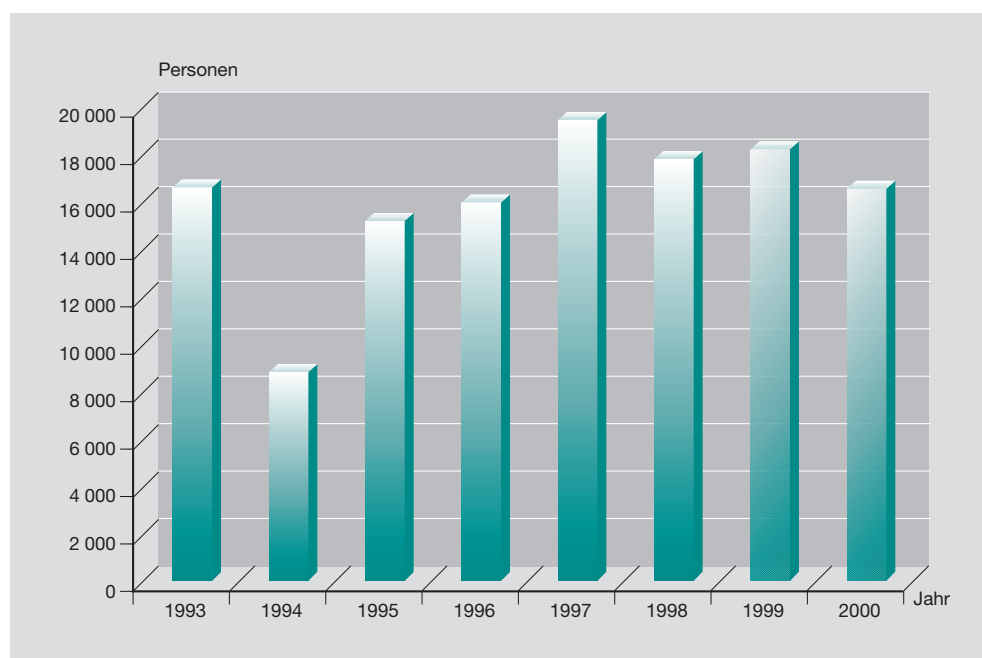
3.2 Verfahren

Bund und Länder haben ein geordnetes Aufnahmeverfahren vereinbart, wonach sich die Einreise nach Deutschland im normalen Sichtvermerksverfahren vollzieht. Für die Entgegennahme von Anträgen auf Erteilung eines Visums ist die vom Auswärtigen Amt bestimmte Auslandsvertretung zuständig. Die Auslandsvertretungen entscheiden in der Regel abschließend über die Zugehörigkeit zum berechtigten Personenkreis. In Zweifelsfragen werden nationale Behörden, das Auswärtige Amt in Berlin oder die Zentralwohlfahrtsstelle der Juden in Deutschland beratend herangezogen. Die geprüften Anträge werden von der Auslandsvertretung dem Bundesverwaltungsamt zugeleitet, das die Verteilung auf die Länder vornimmt. Die Verteilung auf die Bundesländer erfolgt wie beim Asylverfahren nach festgelegten Aufnahmequoten, bei denen die Einwohnerzahl der jeweiligen Bundesländer berücksichtigt wird. Die Wartezeiten bis zur Ausreise betragen heute zwischen zwei und fünf Jahre, je nach aufnehmendem Bundesland, wobei die vor der Einreise notwendige Aufnahmezusage der Länder eine faktische Kontingentierung des Zuzuges bewirkt.

3.3 Zuwanderungszahlen

Von 1991 bis zum März 2001 wurden für insgesamt 217 854 Personen Aufnahmeanträge gestellt. Die Länder haben für 164 707 Personen Aufnahmezusagen gegeben, davon sind 130 752 Personen (Berechtigte und in den Antrag einbezogene Familienangehörige) bisher eingereist, 7 019 Personen noch nicht. Bei 25 058 Personen ist die – durch die Befristung der Aufnahmezusage auf ein Jahr bedingte – Einreisefrist abgelaufen.

Abb. III.6: Eingereiste jüdische Zuwanderer, 1993–2000*



*Statistik wird erst seit 1993 erhoben

Quelle: Bundesverwaltungsamt

3.4 Probleme bei der Zuwanderung

Zuwanderungsberechtigt sind nach dem derzeit geltenden Verfahren alle Personen, die nach staatlichen Personenstandsurkunden selbst jüdischer Nationalität sind oder von mindestens einem jüdischen Elternteil abstammen. Dies hat jedoch zu Problemen bei der Aufnahme geführt. Als Juden können nämlich nach der jüdischen Religionslehre (Halacha) nur solche Personen anerkannt und damit in die Gemeinden aufgenommen werden, die von einer jüdischen Mutter abstammen oder aber nach einschlägigen Regeln auf der Basis eines orthodoxen oder liberalen Rabbinatsgerichts (Beth Din) zum Judentum übergetreten sind. Die derzeitige Unbeachtlichkeit dieser religionsgesetzlichen Grundsätze im Verfahren hat zur Folge, dass eine Vielzahl von Personen staatlicherseits als zuwanderungsberechtigt eingestuft ist, aber durch die jüdischen Gemeinden nicht als Mitglieder anerkannt werden kann. Dies führt zu großem Unverständnis und zu Diskriminierungsvorwürfen durch die Zuwanderer gegenüber den jüdischen Gemeinden.

Probleme bereitet auch die Verteilung der Neuzuwanderer in den einzelnen Bundesländern. Je nach Bundesland wird hier unterschiedlich verfahren. Während in einigen Fällen die Zuwanderer nur in solche Städte zur Wohnsitznahme verteilt werden, in denen eine jüdische Gemeinde und damit eine notwendige Infrastruktur vorhanden ist, werden in den überwiegenden Fällen jüdische Zuwanderer in ländliche Gebiete zugewiesen, in denen es niemals eine jüdische Gemeinde gegeben hat. Dies führt dazu, dass die Zuwanderer von jeglicher Betreuung durch die jüdischen Gemeinden und Sozialdienste ausgeschlossen sind. Eine Integration in die Jüdische Gemeinschaft ist nicht möglich.

3.5 Anforderungen an die künftige Gestaltung der Zuwanderung von Juden aus der ehemaligen Sowjetunion

Die Kommission ist der Auffassung, dass die geregelte Zuwanderung von jüdischen Migranten aus der früheren Sowjetunion beizubehalten ist. War noch bis vor wenigen Jahren die Dauerexistenz einer Jüdischen Gemeinschaft in Deutschland in Frage gestellt, so kann sie heute als gesichert angesehen werden. Jetzt kommt es darauf an, stetiges Wachstum der jüdischen Gemeinden sicherzustellen und für eine rasche Integration der Zuwanderer zu sorgen.

Zur Eingliederung tragen finanzielle Leistungen der öffentlichen Hände in erheblichem Umfang bei. Den größten Anteil an einer erfolgreichen Integration der Neuankömmlinge haben aber die jüdischen Gemeinden selbst. Es liegt daher sowohl im Interesse der Jüdischen Gemeinschaft als auch der Aufnahmegesellschaft, die Voraussetzungen zu verbessern, unter denen die jüdischen Gemeinden ihr Gemeindeleben und damit die Integration gestalten.

Die Kommission schließt sich der Meinung des Zentralrates der Juden in Deutschland an, dass die Zuwanderung von Juden aus der ehemaligen Sowjetunion heute vor allem darin begründet ist, die jüdischen Gemeinden zu stärken.

Vor diesem Hintergrund schlägt die Kommission der Bundesregierung und den Landesregierungen vor, zur Verbesserung der Integration folgende Änderungen vorzunehmen:

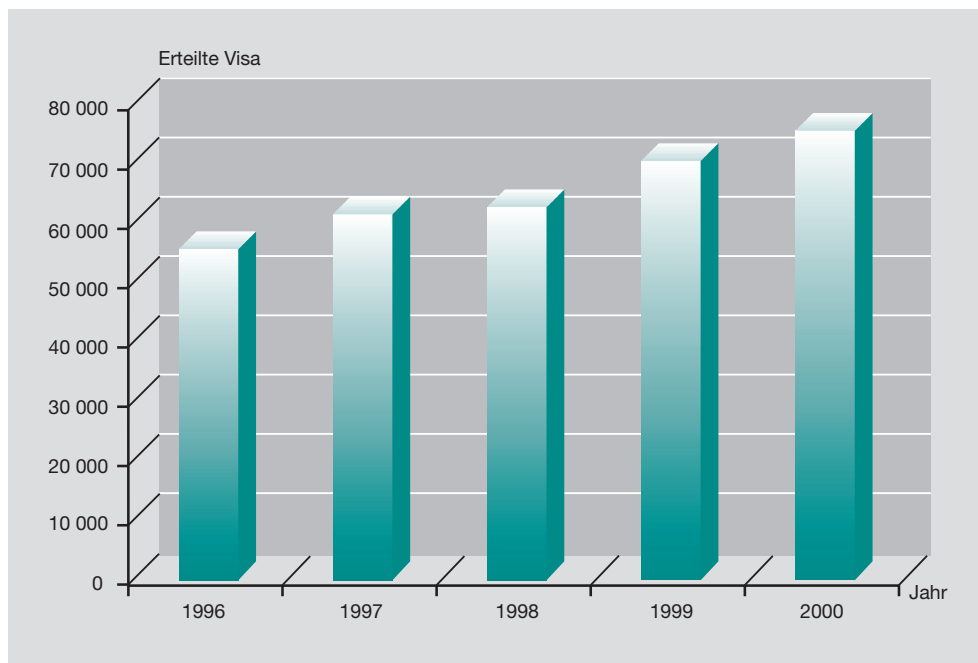
- Bei der Beurteilung der Zugehörigkeit zum zuwanderungsberechtigten Personenkreis wird auf die jüdischen Religionsgesetze abgestellt. Dies bedeutet, dass nur solche Personen berechtigt sind, die von einer jüdischen Mutter abstammen oder nach den einschlägigen Regeln des Rabbinatsgerichts übergetreten sind. Im Rahmen der Prüfung von Nachweisen für diese Eigenschaften sollen die Auslandsvertretungen Empfehlungen vertrauenswürdiger Personen in den Konsularbezirken berücksichtigen, die im Einvernehmen mit dem Zentralrat der Juden in Deutschland ausgewählt werden.
- Zur Verbesserung der Sprachkenntnisse werden vor Ort in den Herkunftsländern kostenlose Deutschkurse angeboten, damit die bestehenden Wartezeiten bis zur Ausreise sinnvoll genutzt werden können. Außerdem werden in den Konsularbezirken Informationsveranstaltungen zur Situation in der Bundesrepublik (z.B. Arbeitsmarkt, Integrationsbedingungen) angeboten.
- Die Verteilung der Neuzuwanderer in den einzelnen Bundesländern sollte so geregelt werden, dass eine Zuweisung nur an solche Orte erfolgt, in denen oder in deren Nähe eine jüdische Gemeinde und damit die zur Integration erforderliche Infrastruktur vorhanden ist.

4 Familiennachzug

4.1 Quantitative Entwicklung und Bedeutung

Die auf dem Wege des Familiennachzugs einreisenden Personen bilden neben Asylbewerbern und Spätaussiedlern die quantitativ bedeutendste Zuwanderungsgruppe. Der wesentlichste Grund hierfür liegt in der Verfestigung des Aufenthalts der seit Mitte der fünfziger Jahre angeworbenen ausländischen Arbeitskräfte („Gastarbeiter“), die nach dem Anwerbestopp im Jahr 1973 in immer stärkerem Maße ihre Familien nachziehen ließen. Schätzungen zufolge umfasste der Nachzug von Familienangehörigen in den siebziger und achtziger Jahren mehr als die Hälfte der Zuwanderung von Ausländern; zuverlässige Zahlen hierzu sind jedoch nicht vorhanden, da erst seit wenigen Jahren durch die Visastatistik des Auswärtigen Amtes überhaupt Daten zum Familiennachzug erhoben werden.

Die Visastatistik des Auswärtigen Amtes weist die Fälle aus, in denen von einer deutschen Auslandsvertretung ein Antrag auf Familiennachzug genehmigt wurde. Abgebildet wird jedoch nur der familienbedingte Zugang von Ehegatten und minderjährigen Kindern, während die sonstigen Familienangehörigen nach § 22 Ausländergesetz nicht berücksichtigt sind.

Abb. III.7: Visaerteilung für nachziehende Familienangehörige, 1996–2000

Quelle: Auswärtiges Amt

Tab. III.5: Nachzug ausländischer Ehepartner und Kinder

Jahr	Gesamt	Kinder unter 18 Jahren	Ausländische Ehepartner zu			
			ausländischen Ehemännern	ausländischen Ehefrauen	deutschen Ehemännern	deutschen Ehefrauen
1996	55 886	11 593	19 253	9 479	8 603	6 958
1997	61 740	14 868	20 266	8 770	9 905	7 931
1998	62 992	14 591	19 275	7 990	13 098	8 038
1999	70 750	16 892	20 036	7 711	16 246	9 865
2000	75 888	17 699	19 893	7 686	18 863	11 747

Quelle: Auswärtiges Amt

Nach Mitteilung des Auswärtigen Amtes kann jedoch durch Rückschlüsse aus einer weiteren Visastatistik auf die Anzahl der sonstigen Familienangehörigen erteilten Visa geschlossen werden. Hieraus ergibt sich für das Jahr 2000 ein Wert von 28 196 Erteilungen. Das bislang für 2000 ausgewiesene Gesamtvolumen (75 888) würde sich danach auf insgesamt 104 084 erteilte Visa zum Zwecke des Familiennachzugs erhöhen. Wenngleich diese Angaben derzeit nur unter Vorbehalt gemacht werden können, zeigen sie doch auf, dass der tatsächliche Umfang des Familiennachzugs nur lückenhaft ausgewiesen wird.

Statistisch generell unerfasst bleiben die Fälle, in denen die Aufenthaltsgenehmigung unter bestimmten Voraussetzungen auch nach der Einreise bei der Ausländerbehörde beantragt werden kann (§ 9 Abs. 2 DV AuslG). Dies kommt beispielsweise in Betracht bei visumsfrei einreisenden Angehörigen bestimmter Staaten, wenn sie Anspruch auf Familiennachzug zu einem Deutschen haben, bei zunächst als Tourist oder Besucher eingereisten

Personen, die während ihres Aufenthalts in Deutschland heiraten, aber auch bei Personen, die sich bereits längere Zeit rechtmäßig oder geduldet in Deutschland aufgehalten haben und nicht unmittelbar aus Gründen des Familiennachzugs eingereist sind.

Bislang wurde diese auf wenige Ausnahmekonstellationen beschränkte Möglichkeit zahlenmäßig als eher klein eingeschätzt, doch deutet eine vom Bundesinnenministerium vorgenommene Stichprobe bei den größten Ausländerbehörden darauf hin, dass die Anzahl der hiernach erteilten Aufenthaltstitel quantitativ bedeutsam sein könnte. Genaue Feststellungen lassen sich derzeit jedoch nicht erschließen. Überhaupt verhindern die beschriebenen Defizite in der statistischen Erfassung (vgl. auch Kap. V.3) exakte quantitative Aussagen zum Gesamtvolumen des Familiennachzugs.

4.2 Art. 6 GG als verfassungsrechtliche Grundsatznorm für den Familiennachzug

Art. 6 GG eröffnet keinen unmittelbaren Anspruch auf Zugang und Aufenthalt, auch wenn andere Familienmitglieder bereits in Deutschland leben. Als wertentscheidende Grundsatznorm verpflichtet dieser Grundgesetzartikel Legislative und Exekutive jedoch zu einer angemessenen Berücksichtigung der Bindungen an hier lebende Angehörige. Dies bedeutet, dass eine Abwägung zwischen dem verfassungsrechtlich geschützten Interesse des Ausländers am Zusammenleben mit seiner Familie in Deutschland und den Belangen der Allgemeinheit vorzunehmen ist, wozu auch das öffentliche Interesse an einer Begrenzung des Zuzugs gehört.

Vor diesem Hintergrund hat das Bundesverfassungsgericht als mit der Verfassung vereinbar festgestellt, dass eine Aufenthaltsverfestigung des hier lebenden Ausländers als Nachzugsvoraussetzung für seine Familienangehörigen vorgegeben wird. Demgegenüber hat es aber in dem Erfordernis einer dreijährigen Ehebestandszeit eine unverhältnismäßige Beeinträchtigung der grundgesetzlich geschützten Freiheitssphäre gesehen. Auch wurden Bedenken hinsichtlich einer „Kontingentierung“ des Ehegattennachzugs und der Behandlung von Nachzugswilligen nach dem „Warteschlangenprinzip“ geäußert, da dies mit dem Schutz- und Förderungsgebot von Art. 6 Abs. 1 und 2 GG nur schwerlich zu vereinbaren sei (vgl. BVerfGE 76, 1 ff.). Eine Quotierung des Nachzugs ausländischer Ehegatten und Kinder zu in Deutschland lebenden Ausländern mit gesichertem Aufenthaltsrecht muss daher erheblichen verfassungsrechtlichen Bedenken begegnen. Für den Bereich der Kernfamilie entzieht sich der Familiennachzug damit weitgehend einer quantitativen Steuerung.

Der personelle Schutzbereich des Art. 6 Abs. 1 GG umfasst zwar neben der aus Eltern und minderjährigen Kindern bestehenden Kernfamilie auch sonstige Familienangehörige (z.B. erwachsene Kinder, Eltern und Großeltern, Geschwister, Onkel und Tanten). Verfassungsrechtlich geboten ist die Gewährung eines Aufenthaltsrechts für sie allerdings nur, wenn besondere Gründe vorliegen, die ihre Anwesenheit in Deutschland zwingend erforderlich machen. Die hieraus ablesbare abgestufte Reichweite des Schutz- und Förderungsgebotes aus Art. 6 Abs. 1 und 2 GG lässt folglich einen gewissen Spielraum für die Ausgestaltung des über die Kernfamilie hinausgehenden Familiennachzugs.

4.3 Die einfach-gesetzliche Ausgestaltung des Familiennachzugs

Das vom Gesetzgeber im Ausländergesetz 1990 ausgeformte Regulationssystem zum Familiennachzug (§§ 17–3, 29, 31 AuslG) entspricht in seiner Differenzierung diesen verfassungsrechtlichen Vorgaben. Ein Rechtsanspruch auf Nachzug zu Drittstaatsangehörigen wird danach nur Ehegatten und minderjährigen ledigen Kindern bis zum Alter von 16 Jahren gewährt. Für Kinder von Asylberechtigten besteht ein Nachzugsanspruch bis zum Alter von 18 Jahren. Nach dem Lebenspartnerschaftsgesetz vom 16. Februar 2001 sind die Vorschriften zum Familiennachzug auf gleichgeschlechtliche Lebenspartner entsprechend anzuwenden, so dass diese nach Inkrafttreten des Gesetzes unter bestimmten Voraussetzungen ebenfalls einen Nachzugsanspruch besitzen werden. Neben der Zugehörigkeit zum berechtigten Personenkreis ist zur Begründung einer Anspruchsposition weiter grundsätzlich erforderlich, dass der bereits im Inland befindliche Ausländer, zu dem der Zuzug erfolgen soll, über eine Aufenthaltsberechtigung oder Aufenthaltserlaubnis und damit über eine dauerhafte Aufenthaltsperspektive verfügt.

In allen anderen Fällen, die in diesem ausdifferenzierten System von unterschiedlichen Voraussetzungen abhängig sind, hat die Behörde nach Ermessen über einen Nachzug zu entscheiden. Ausgeschlossen ist der Familiennachzug zu Asylbewerbern und Personen, die lediglich eine Duldung besitzen.

Grundsätzlich ist der Familiennachzug nur möglich, wenn der in Deutschland lebende Ausländer in der Lage ist, den Unterhalt der nachziehenden Familienmitglieder aus eigenen Mitteln zu sichern und ausreichender Wohnraum zur Verfügung steht.

Der Familiennachzug zu Deutschen ist weitergehend (Nachzugsalter für Kinder: 18 Jahre) und unter weniger engen Voraussetzungen zulässig. Diese Privilegierung folgt insbesondere daraus, dass deutsche Staatsangehörige ein Recht auf Verwirklichung von Ehe und Familie – auch mit einem nichtdeutschen Partner – im Inland haben. Eine Besonderheit stellt auch der Familiennachzug zu EU-Bürgern dar, der sich nach den speziellen Vorschriften des Gemeinschaftsrechts richtet, die ihren Niederschlag in den Bestimmungen des Aufenthaltsgesetzes/EWG und der Freizügigkeitsverordnung/EG gefunden haben. Nachzugsberechtigt sind hiernach u. a. auch Kinder bis zum 21. Lebensjahr sowie Verwandte in aufsteigender Linie (Eltern, Großeltern), sofern diesen Unterhalt gewährt wird.

Die Nachzugsmöglichkeiten zu EU-Bürgern sind damit weitreichender als diejenigen zu Deutschen. Würde ein deutscher Staatsangehöriger sein Recht auf Freizügigkeit in einem anderen EU-Mitgliedsstaat ausüben, könnte er dort ebenfalls diese gemeinschaftsrechtlich begründete Privilegierung in Anspruch nehmen. Den weitergehenden Anspruch behält er selbst dann, wenn er erst im Anschluss an seine Rückkehr nach Deutschland hiervon Gebrauch macht und sich beim Familiennachzug auf Gemeinschaftsrecht beruft. Deutsche hingegen, die ihr Freizügigkeitsrecht nicht nutzen (können), sind gegenüber EU-Bürgern schlechter gestellt („Inländerdiskriminierung“). Nach der Rechtsprechung ist eine aufenthaltsrechtliche Gleichstellung weder durch das gemeinschaftsrechtliche Diskriminierungsverbot noch durch den allgemeinen Gleichheitssatz in Art. 3 Abs. 1 GG rechtlich geboten. Im Richtlinienvorschlag der EU-Kommission zur Familienzusammenführung (vgl. dazu nachfolgend) ist jedoch ein Verbot der Inländerdiskriminierung vorgesehen. Danach wäre der Familiennachzug zu Deutschen künftig so zu

gestalten, wie der Familiennachzug von EU-Bürgern, die von ihrem Freizügigkeitsrecht Gebrauch machen.

Die derzeit bestehende unterschiedliche Privilegierung hat eine Komplizierung der aufenthaltsrechtlichen Regelungen zur Folge. Beispielsweise sind, je nachdem, zu wem der Nachzug drittstaatsangehöriger Kinder erfolgt (zu Drittstaatsangehörigen, Deutschen oder EU-Bürgern), ein anderes Nachzugsalter (16, 18 bzw. 21 Jahre) und unterschiedliche Anspruchsvoraussetzungen maßgebend. Dies erschwert nicht nur die Rechtsanwendung, sondern erscheint auch unter dem Aspekt der Übersichtlichkeit und Transparenz nicht unproblematisch. Andererseits zöge eine Harmonisierung tendenziell eine quantitative Ausweitung des Familiennachzugs nach sich, soweit die bestehenden Privilegierungen nicht eingeschränkt werden sollen.

4.4 Vergemeinschaftung des Familiennachzugs

Mit dem Vertrag von Amsterdam ist der Familiennachzug rechtlich zur Sache der Europäischen Union geworden (Art. 63 Satz 1 Nr. 3 EG-Vertrag). Die EU-Kommission hat bereits am 1. Dezember 1999 einen Vorschlag für eine „Richtlinie des Rates betreffend das Recht der Familienzusammenführung“ vorgelegt. Der nach Stellungnahme durch das Europäische Parlament überarbeitete und am 10. Oktober 2000 in geänderter Form erneut vorgelegte Richtlinienvorschlag wird derzeit in den Ratsgremien zwischen den Mitgliedstaaten verhandelt. Sobald dieser Rechtsakt verabschiedet ist, muss er in innerstaatliches Recht umgesetzt, das bestehende Ausländerrecht also entsprechend angepasst werden. Der Anpassungsbedarf hängt von der Regelungstiefe und damit vom Inhalt ab, den dieser Rechtsakt letztlich finden wird.

Der gegenwärtig vorliegende Richtlinienvorschlag würde das Recht der Familienzusammenführung auf einem so hohen Niveau etablieren (ohne Möglichkeit, günstigere Regelungen im nationalen Recht beizubehalten), dass von einer „Vollharmonisierung“ gesprochen werden kann. Die Mitgliedstaaten hätten so kaum mehr eigene Regelungsspielräume. Abweichend von der deutschen Rechtslage, die grundsätzlich einen verfestigten Aufenthaltsstatus voraussetzt, sieht der Kommissionsvorschlag Rechtsansprüche auch ohne dauerhafte Aufenthaltsperspektive des im Aufnahmestaat befindlichen Familienmitglieds vor. Es soll vielmehr ausreichen, dass der Drittstaatsangehörige über (irgend-)einen Aufenthaltstitel mit mindestens noch einjähriger Gültigkeit verfügt. Dies würde auch einen Zuzugsanspruch zu Ausländern eröffnen, die lediglich über eine Aufenthaltsbewilligung bzw. Aufenthaltsbefugnis und damit nicht über ein gefestigtes Aufenthaltsrecht verfügen.

Die generelle Ausgestaltung des Familiennachzugs als Anspruchsposition würde zugleich den mit einem Rechtsanspruch ausgestatteten Kreis von Nachzugsberechtigten erweitern. Er soll neben Ehegatten

- Kinder bis zum 18. Lebensjahr (Aufgrund des vorgesehenen Verbots der Inländerdiskriminierung würde zudem das Nachzugshöchstalter bei Kindern von Deutschen auf 21 Jahre angehoben.),
- ledige volljährige Kinder, die sich aufgrund ihres Gesundheitszustandes nicht selbst unterhalten können,
- Verwandte in aufsteigender Linie, die in ihrem Herkunftsland keine Bindungen mehr haben,

- nichteheliche heterosexuelle und gleichgeschlechtliche Lebenspartner, soweit der jeweilige Mitgliedstaat deren Gleichstellung mit Ehepartnern vorsieht,

umfassen, also über den Kreis der Kernfamilie hinausgehend auch sonstige Familienangehörige.

Die Mitgliedstaaten haben die Möglichkeit, den Anspruch auf Familiennachzug an bestimmte Voraussetzungen wie angemessenen Wohnraum, Krankenversicherungsschutz und feste sowie ausreichende Einkünfte zu binden. Lediglich der Nachzug zu Flüchtlingen ist hiervon ausgenommen.

Gleichwohl wäre den Mitgliedstaaten mit diesem reinen System von Rechtsansprüchen jegliche Flexibilität genommen, wie sie im deutschen Ausländergesetz durch die ermessensgesteuerte Ausgestaltung einzelner Segmente des Familiennachzugs ausdrücklich vorgesehen ist. Zugleich wären die nicht zum Kreis der Nachzugsberechtigten gehörenden sonstigen Verwandten (z.B. Onkel und Tante, verwaister Neffe) generell, also auch im Fall einer besonderen Ausnahmesituation, von der Möglichkeit eines Familiennachzugs ausgeschlossen.

Grundsätzlich soll nach dem Kommissionsvorschlag für alle Nachzugsberechtigten ein sofortiger freier Arbeits- und Ausbildungsmarktzugang eingeräumt werden.

Laut Bundesinnenministerium ist damit zu rechnen, dass die Anzahl nachziehender Familienangehöriger bei einer Umsetzung der Kommissionsvorschläge tendenziell zunehmen wird. Eine gesicherte Prognose erscheint jedoch aufgrund der statistischen Defizite, die bereits jetzt eine genaue zahlenmäßige Erfassung des Ist-Zustandes nicht zulassen, kaum möglich.

4.5 Integrationspolitische Aspekte

Mit der aufenthaltsrechtlichen Reglementierung stehen auch integrationspolitische Aspekte im Zusammenhang. So ist etwa beim Nachzug von Kindern zu bedenken, dass der Integrationsprozess grundsätzlich besser gelingt, wenn der Zugang in die hiesigen Lebensverhältnisse möglichst früh (noch im Vorschulalter) stattfindet. Gleichwohl kann aus soziologischer Sicht kein allgemein gültiger idealer Migrationszeitpunkt für Kinder und Jugendliche benannt werden. Dies zeigt sich beispielsweise darin, dass bei türkischen Jugendlichen, die erst in späterem Alter, aber im Anschluss an eine abgeschlossene Ausbildung nach Deutschland gekommen sind, auch gute Integrationschancen festgestellt wurden. Problematisch erscheinen jedoch die Fälle, in denen Kinder bereits einen Teil ihrer schulischen Ausbildung im Herkunftsland absolviert haben und dann durch den Nachzug in ein neues soziales und kulturelles Umfeld gestellt werden.

Der Richtlinienvorschlag der Europäischen Kommission sieht den Nachzug von Kindern bis zum 18. Lebensjahr vor, womit eine Anhebung der aktuellen Altersgrenze verbunden wäre. Im Vergleich der EU-Mitgliedstaaten, die das Nachzugsalter durchgehend auf dem Niveau des Volljährigkeitsalters ausgestaltet haben, bestehen derzeit nur in Deutschland und Österreich niedrigere Altersgrenzen.

Als besonderes Problem hat sich in der Vergangenheit herausgestellt, dass Eltern selbst ihre in Deutschland geborenen Kinder im Herkunftsland erziehen lassen und erst kurz vor Erreichen des derzeit bestehenden Nachzugs-

höchstalters von 16 Jahren nach Deutschland zurückkommen lassen. Ob und in welchem Umfang diese Handlungsweise immer noch praktiziert wird, ist mangels statistischer Erhebungen nicht quantifizierbar. Um diesem Phänomen begegnen zu können, wird im politischen Raum teilweise gefordert, die Altersgrenze auf sechs bzw. zehn Jahre herabzusetzen.

Die Möglichkeit, hier über eine Herabsetzung des Kindernachzugsalters korrigierend einzuwirken, wird künftig jedoch ohnehin weitgehend entfallen: Seit 1. Januar 2000 gilt bereits für viele in Deutschland geborene Kinder von Ausländern der ius-soli-Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit, d.h. das Ausländergesetz findet auf sie dann keine Anwendung mehr.

Abgesehen davon bestehen auch erhebliche verfassungsrechtliche Bedenken gegen eine allgemeine Absenkung des Kindernachzugsalters auf sechs bzw. zehn Jahre. Die Familie ist durch Art. 6 GG in ihrer Funktion als Lebens- und Erziehungsgemeinschaft dahingehend geschützt, die leibliche und seelische Entwicklung der Kinder in der häuslichen Gemeinschaft zwischen Eltern und Kindern zu gewährleisten. Soweit der Nachzug von Kindern im Alter von mehr als sechs oder zehn Jahren allgemein verwehrt würde, könnten die Eltern in der Organisation der Familiengemeinschaft und in der Kindererziehung ohne Rücksicht auf das Kindeswohl im Einzelfall gravierend eingeschränkt sein. Sie würden vor die Wahl gestellt, entweder Deutschland zu verlassen oder ihre Elternverantwortung zu vernachlässigen. Dies erscheint mit dem Schutzgehalt des Art. 6 Abs. 1 und 2 GG nicht vereinbar.

Der Sechste Familienbericht der Bundesregierung weist darauf hin, dass Migrationsprozesse regelmäßig als „Familienprojekte“ geplant und durchgeführt würden. Den Familien komme im Rahmen der Integration eine tragende Rolle zu, denn durch die Solidarpotenziale der Familien würden die besonderen Belastungen, denen Migranten ausgesetzt seien, für die Familienmitglieder gemildert. Integrationsprozesse gelängen daher eher und besser, wenn sie im Familienverband realisiert werden könnten. Allerdings sei eine langfristige Planungsperspektive und -sicherheit erforderlich, damit die Familie ihre Aufgaben erfüllen könne.

Es wird auch dargelegt, dass die Heiratsmigration zunehmen wird. Viele Migranten der ersten und zweiten Zuwanderergeneration suchten nach wie vor einen Heiratspartner in den Herkunftsgesellschaften, zugleich sei eine stetige Zunahme binationaler Eheschließungen zu beobachten. Hieraus ist tendenziell ein erhöhtes Zuzugspotenzial abzuleiten.

4.6 Empfehlungen zur künftigen Ausgestaltung des Familiennachzugs

Familien leisten einen elementaren Beitrag zum Erfolg von Integrationsprozessen. Aus soziologischer Sicht ist daher grundsätzlich ein möglichst weitgehender Familiennachzug zu befürworten, doch steht die damit einhergehende Ausweitung der Zahl zuziehender Familienangehöriger in einem Spannungsfeld zur Aufnahmefähigkeit der betreffenden Gesellschaft. Um das Ziel eines erfolgversprechenden Integrationsprozesses für alle aufzunehmenden Zuwanderer nicht zu gefährden, muss ein ausgewogenes Verhältnis zwischen der Zahl integrationsbedürftiger Migranten einerseits und den Integrationsmöglichkeiten der Aufnahmegesellschaft andererseits bestehen. Die in der Vergangenheit gezeigte hohe Integrationskraft unseres

Landes darf nicht überfordert werden. Insbesondere muss hier auch das Spannungsverhältnis zum Arbeitsmarkt beachtet werden, wobei vor allem Bedacht darauf zu nehmen ist, dass sich die Probleme der nachziehenden Familienangehörigen bei der Integration in den Arbeitsmarkt (vgl. Kap. IV.4.1) nicht noch verstärken.

Die Unabhängige Kommission „Zuwanderung“ sieht in der Zielsetzung des EU-Kommissionsvorschlags für eine Familienzusammenführungsrichtlinie, durch Einbeziehung des Familienverbandes soziokulturelle Stabilität zu schaffen und infolgedessen die Integration Drittstaatsangehöriger in den Mitgliedstaaten zu erleichtern, grundsätzlich einen richtigen Ansatz. In Anbetracht der nicht hinreichend abschätzbaren Nachzugspotenziale erscheint ein umfassendes System von Rechtsansprüchen jedoch nicht vertretbar. Abgesehen von den derzeit nicht absehbaren quantitativen Folgen und der daraus resultierenden Gefahr, das Gleichgewicht zwischen Integrationsbedarf und Integrationsmöglichkeiten zu verlieren, würde damit den Aufnahmeländern auch jegliche aktive Steuerungsmöglichkeit genommen.

Nach Auffassung der Kommission sollten Rechtsansprüche auf die Kernfamilie beschränkt, der Nachzug sonstiger Familienangehöriger hingegen nach Ermessen entschieden und damit flexibel gestaltet werden. Dies würde auch eine Einbeziehung entfernterer Verwandter ermöglichen, die nach dem Richtlinienvorschlag selbst bei Vorliegen einer außergewöhnlichen Härte vom Familiennachzug ausgeschlossen wären.

Für einen Rechtsanspruch sollte des weiteren eine dauerhafte Aufenthaltsperspektive vorgesehen werden, da nur in diesen Fällen eine gewollte Verfestigung des Aufenthalts im Familienverband als Regelfall zugrundegelegt werden kann. Eine derartige Perspektive haben im Hinblick auf die Vorschläge der Kommission zur Verbesserung der Schutzgewährung nach § 51 Abs. 1 Ausländergesetz (vgl. Kap. III.1.8) auch Konventionsflüchtlinge, da ihnen hiernach künftig sogleich eine befristete Aufenthaltserlaubnis erteilt würde. Für Zuwanderer, deren Aufenthalt hingegen einem zeitlich begrenzten Zweck dient, sollte der Ermessensweg eröffnet werden, um in begründeten Fällen den Familiennachzug zu ermöglichen.

Dem EU-Richtlinienvorschlag zur Familienzusammenführung folgend sollte die derzeit noch bestehende Inländerdiskriminierung beseitigt und den deutschen Staatsangehörigen im Hinblick auf ihre Familienangehörigen die gleichen Rechte zugestanden werden, wie sie für EU-Bürger vorgesehen sind, die von ihrem Recht auf Freizügigkeit Gebrauch gemacht haben. Allerdings sollte die Beseitigung der Inländerdiskriminierung auch auf alle übrigen Bereiche des Ausländerrechts (etwa dem der Aufenthaltsbeendigung) erstreckt werden.

Das Kindernachzugsalter sollte auf 18 Jahre angehoben werden. Hierbei erscheint der Kommission aber eine Differenzierung zwischen einer unmittelbaren Einreise im Fami-

lienverband einerseits und Fällen des späteren Nachzugs andererseits bedenkenswert. Gegen eine Absenkung des Höchstalters für den Nachzug von Kindern bestehen wegen des Vorrangs der Elternverantwortung für das Kindeswohl gegenüber einwanderungspolitischen Belangen erhebliche verfassungsrechtliche Bedenken.

Um dem Betroffenen das Verständnis zu erleichtern und auch eine einfache und sichere Rechtsanwendung zu ermöglichen, hält die Kommission schließlich eine bessere Strukturierung des nur schwer überschaubaren Regelungsgeflechts zum Familiennachzug für außerordentlich wünschenswert.

Weitere Empfehlungen zum Familiennachzug mit integrationspolitischem Schwerpunkt finden sich in Kap. IV. 7.2.

5 Illegale

Als „Illegale“ werden Ausländer bezeichnet, die sich unerkannt in Deutschland aufhalten, insbesondere weil sie

- nach Deutschland einreisen, ohne die hierfür erforderliche Aufenthaltsgenehmigung zu besitzen,
- nach Ablauf ihrer Aufenthaltsgenehmigung nicht ausreisen oder
- nach unanfechtbarer Ablehnung ihres Asylantrags untertauchen.

Von Illegalen zu unterscheiden sind geduldete Ausländer; diese sind zwar ebenfalls zur Ausreise verpflichtet, bei ihnen wird jedoch für die Dauer der Duldung auf eine Abschiebung verzichtet.

Die Zahl oder auch nur die Größenordnung der in Deutschland lebenden Illegalen ist nicht bekannt. Schätzungen schwanken zwischen 100 000 und einer Million Menschen, doch sind diese Angaben nicht viel mehr als Spekulation. Unbestritten ist jedoch, dass Deutschland einem enormen illegalen Migrationsdruck ausgesetzt ist.

Es ist davon auszugehen, dass ein erheblicher Teil dieser Ausländer einer illegalen Beschäftigung nachgeht. Vorteile aus der illegalen Beschäftigung ziehen vor allem die Arbeitgeber dieser Ausländer: Sie sparen Steuern, Sozialabgaben und die Kosten eines Arbeitsschutzes, erhöhen so ihre Gewinne, Flexibilität und Wettbewerbsvorteile. Dem Aufnahmeland entsteht durch die nicht abgeführten Steuern und damit verbundenen Wettbewerbsverzerrungen wirtschaftlicher Schaden.

Schwerwiegende Nachteile erleidet oft aber auch der Illegale, indem er ausgebeutet und um seinen Lohn geprellt wird. Klagt er den vorenthaltenen Lohn ein, läuft er Gefahr, dass sein illegaler Aufenthalt entdeckt und er abgeschoben wird.

Schwierig ist die Situation Illegaler auch bei schweren Erkrankungen. Da sie regelmäßig nicht krankenversichert sind, müssen sie für die entstehenden Kosten selbst aufkommen oder riskieren, abgeschoben zu werden, wenn sie sich um Unterstützung der Behörden bemühen. Gleiches gilt, wenn sie ihre Kinder zur Schule schicken wollen.

5.1 Keine Meldepflicht der Schulen

Es ist umstritten, ob Schulleiter oder Lehrer verpflichtet sind, den Behörden ausländische Schüler zu melden, die keine Aufenthaltsgenehmigung haben. Gemäß § 76 Abs. 2 Nr. 1 AuslG haben öffentliche Stellen die zuständigen Ausländerbehörden zu unterrichten, wenn sie vom Aufenthalt eines illegalen Ausländers Kenntnis erlangen. Zwar haben gemäß Nr. 76.2.1.1. der Allgemeinen Verwaltungsvorschriften (AuslG-VwV) zum Ausländergesetz auch öffentliche Schulen eine Unterrichtspflicht, dies gilt jedoch nur für Sachverhalte, von denen sie in Erfüllung ihrer Aufgaben Kenntnis erlangt haben; eine Kenntnisnahme bei Gelegenheit der Aufgabenwahrnehmung genügt nicht (Nr. 76.2.0.3. AuslG-VwV). Da es nicht zu den Aufgaben von Lehrern gehört, den Aufenthaltsstatus von Schülern zu ermitteln, können sie in aller Regel nur bei Gelegenheit ihrer Aufgabenwahrnehmung vom Illegalen-Status von Kindern erfahren, was eine Meldepflicht ausschließt.

Dennoch besteht hier eine Rechtsunsicherheit, die mit Rücksicht auf das Wohl der betroffenen Kinder nicht hingenommen werden sollte. So ist z.B. unklar, ob bzw. unter welchen Umständen im Einzelfall der illegale Status eines ausländischen Schülers dem *Schulleiter* zur Erfüllung seiner Aufgaben oder nur gelegentlich der Erfüllung seiner (Verwaltungs-) Aufgaben zur Kenntnis gelangt. Mit dem Kindeswohl ist es nicht vereinbar, dass Eltern wegen dieser unklaren Rechtslage ihre Kinder nicht in die Schule schicken. Eine Meldepflicht von Personen und Institutionen, mit denen ausländische Kinder im Zusammenhang mit ihrem Schulbesuch Kontakt bekommen, sollte daher generell ausgeschlossen werden.

Die Kommission empfiehlt, in den Allgemeinen Verwaltungsvorschriften zum Ausländergesetz eindeutig klarzustellen, dass Schulen und Lehrer nicht verpflichtet sind, den Behörden ausländische Schüler zu melden, die sich illegal in Deutschland aufhalten.

5.2 Keine Strafbewehrung der Unterstützung Illegaler aus humanitären Gründen

Schwere Erkrankungen, ein ausbeuterisches Arbeitsverhältnis oder psychische Probleme können Illegale in große Bedrängnis bringen. In dieser Lage leisten humanitäre Organisationen, insbesondere aus dem kirchlichen Bereich, häufig Unterstützung. Dies geschieht im Wesentlichen durch Beratung und Gewährung finanzieller Hilfen – etwa im Krankheitsfall. Die Helfer geraten dadurch in eine rechtliche Grauzone, denn § 92a AuslG stellt u.a. Hilfeleistungen zum illegalen Aufenthalt unter Strafe. Wenngleich es bislang nicht zu Verurteilungen gekommen ist, ist der Wunsch der aus humanitären Gründen handelnden Personen verständlich, nicht in die Nähe kriminellen Unrechts gerückt zu werden. Die Kommission will dieser Situation durch eine Klärung des Tatbestands des § 92a AuslG dahingehend Rechnung tragen, dass aus humanitären Gründen handelnde Personen künftig straffrei bleiben.

Hiergegen sind in der Kommission grundsätzliche rechtsstaatliche Bedenken erhoben worden, da der Begriff der humanitären Gründe ein hohes Maß an Unbestimmtheit in sich trage. Auch führe die Privilegierung humanitärer Motive im Rahmen der Tatbestandsvoraussetzung anstelle der Strafzumessung ein in

der Strafrechtsordnung unbekanntes Element ein, das die unbedingte Geltung des Verbots der Förderung des illegalen Aufenthalts zur Disposition stelle.

Die Kommission konnte sich diesen Bedenken insgesamt nicht anschließen. Nach ihrer Auffassung zielt die vorgeschlagene Klarstellung des § 92a AuslG lediglich bei einem begrenzten, hinreichend genau umschriebenen Personenkreis auf Straffreiheit ab, der humanitäre Hilfe leistet. Sie ist weiterhin der Auffassung, dass soziale Betreuung und Beratung aus humanitären Gründen Hilfen zu einem menschenwürdigen Leben, nicht zur Ermöglichung eines illegalen Aufenthalts sind. Dazu gibt es bisher keine Rechtsprechung, jedoch durchaus unterschiedliche Auffassungen der Strafverfolgungsbehörden und in der Folge eine Anzahl von Strafverfahren, welche die Betroffenen erheblich belasten.

Die Kommission hält dies für nicht hinnehmbar. Humanitäre Betreuung von Ausländern, die sich illegal in Deutschland aufhalten, darf die Betreuer nicht der Gefahr einer Strafverfolgung aussetzen. Solche Hilfen sind nicht ursächlich für den illegalen Aufenthalt und dessen Verlängerung ist durch humanitäre Hilfen nicht intendiert. Soweit sie zur Milderung von Not und Hilflosigkeit der betroffenen Ausländer beitragen, dürfen sie den Betreuern strafrechtlich nicht zur Last gelegt werden.

Die Kommission empfiehlt daher klarzustellen, dass Personen und Organisationen, die sich aus humanitären Gründen um Illegale kümmern, nicht unter dem Gesichtspunkt des § 92a AuslG – Beihilfe – in Strafverfahren gezogen werden.

Mit ihren Vorschlägen zur Meldepflicht von Schulen und zur Strafvorschrift des § 92 a AuslG hat die Kommission ihr zwei besonders dringlich erscheinende Punkte aufgegriffen, die sofort umgesetzt werden können. Die Kommission stellt damit nicht in Abrede, dass über weitere Maßnahmen nachzudenken ist, um die oftmals bedrückende Situation Illegaler erleichtern zu helfen. Das trifft insbesondere auf die Sicherstellung medizinischer Versorgung und die Durchsetzung von Lohnansprüchen zu. Im Laufe ihrer Beratungen hat die Kommission festgestellt, dass es hierzu vertiefender praktischer und rechtlicher Untersuchungen bedarf.

IV Miteinander leben

1 Eine neue Integrationspolitik

Als die Bundesrepublik in den fünfziger und sechziger Jahren die ersten Gastarbeiter ins Land holte, stand Zuwanderung ganz im Zeichen der Anwerbung von Arbeitskräften. Die Nachkriegswirtschaft boomte und mehr als eine Million Zuwanderer fanden als un- und angelernte Arbeiter Beschäftigung. Sie nahmen die unteren Plätze auf dem Arbeitsmarkt ein und sollten nur solange im Land bleiben, wie sie gebraucht wurden. Die Absicht, dauerhaft miteinander zu leben, hatten damals weder die Zuwanderer noch die Aufnahmegesellschaft. Auch heute gehen die entscheidenden Impulse für eine Aufnahme von Zuwanderern von arbeitsmarktpolitischen Bedürfnissen aus. Wiederum wirbt unser Land um ausländische Arbeitskräfte. Gleichwohl haben sich die Erwartungen und Voraussetzungen geändert.

Millionen von Menschen sind in den vergangenen 40 Jahren nach Deutschland gekommen und in den meisten deutschen Städten ist das „Miteinander leben“ längst zur Wirklichkeit geworden. Heute gehören Menschen anderer Herkunft und Kultur – ob in der Schulklasse, am Arbeitsplatz oder in der eigenen Familie – ganz selbstverständlich zu unserem Leben. Wir reisen in ferne Länder, lernen fremde Sprachen und essen gerne Pizza, Döner und Sushi. In unserer Alltagskultur spielen die nationalen Grenzen eine immer geringere Rolle. Dies ist jedoch das Ergebnis eines langen Prozesses, der Zuwanderern wie Aufnahmegesellschaft große Anstrengungen abverlangte und nicht immer konfliktfrei verlief.

Die Spannungsfelder und inneren Widersprüche dieses Prozesses spiegeln sich auch im Selbstverständnis Deutschlands wider: So wollte sich Deutschland lange nicht als Einwanderungsland verstehen. Der dauerhafte Zuzug von Menschen fremder Herkunft galt als unerwünscht. Wenngleich diese Haltung schon seit geraumer Zeit nicht mehr der Realität entspricht, zeichnet sich erst seit kurzem ein klarer Bewusstseinswandel in Politik und Öffentlichkeit ab: An die Stelle von Abwehr und Abkehr treten allmählich Offenheit und Aufnahmebereitschaft gegenüber Zuwanderern.

Heute erkennen viele, dass Zuwanderung eine wirtschaftlich und demografisch notwendige, aber auch eine kulturelle Bereicherung für unser Land darstellt. Eine verantwortungsvolle Politik, die darauf abzielt, dass Zuwanderer langfristig zu uns kommen, muss jedoch die Frage des Zusammenlebens neu stellen: Wie können wir die Menschen anderer Herkunft und Kultur in unsere Gesellschaft integrieren? Von der Glaubwürdigkeit der Antwort auf diese Frage wird die Qualität unserer neuen Einwanderungspolitik abhängen.

Die bisherige Politik des „pragmatischen Improvisierens“ kann diese Aufgabe nicht erfüllen. Wenngleich beachtliche Integrationserfolge erzielt wurden, waren doch häufig kurzfristige Erfordernisse und punktuelle Überlegungen handlungsentscheidend. Eine systematische und übergreifende Herangehensweise fehlte, was die Integration der Zuwanderer in die Aufnahmegesellschaft erschwert hat. Wenn wir heute über die Grundzüge einer zukünftigen Integrationspolitik nachdenken, sollte ein integrationspolitisches Gesamtkonzept angestrebt werden, das die Bedürfnisse von Aufnahmegesellschaft und Zuwanderern gleichermaßen berücksichtigt.

Trotz hoher Integrationsleistungen in der Vergangenheit weckt Zuwanderung in unserer Gesellschaft noch immer zahlreiche Ängste. Viele sorgen sich um den Zusammenhalt der Gesellschaft und fragen, wie kulturelle Identität und gemeinsame Werte in Zeiten hoher Zuwanderung aufrecht erhalten werden können.

In Deutschland wurde lange nur die einseitige ethnisch-kulturelle Assimilation oder Angleichung der Migranten erwartet. Wenn wir heute von Integration sprechen, meinen wir jedoch etwas anderes. Dies macht schon die Wahl der Terminologie deutlich: Der Begriff „integratio“ bezeichnet im Lateinischen die „Wiederherstellung oder die Erneuerung eines Ganzen“ oder die „Einbeziehung in ein größeres Ganzes“. Auch im heutigen Sprachgebrauch beschreibt Integration einen Prozess, zu dessen Gelingen Aufnahme- wie Zuwanderergesellschaft wechselseitig beitragen. Beide Teile sind nicht wegzudenkender Bestandteil eines Ganzen. Der Gegenbegriff zur Integration ist die Segmentation: Hier stehen die Teile beziehungslos nebeneinander.

Integration zählt zu den besonderen Herausforderungen des Miteinander. Zu regeln sind nicht nur die kurzfristigen, sondern die längerfristigen Integrationsprozesse. Voraussetzung dafür ist der gemeinsame politische Wille.

Dabei geht es zugleich um Erwartungen der Zuwanderer wie der Aufnehmenden. Die Neuankömmlinge wollen akzeptiert und willkommen sein. Wer nur geduldet ist, kann sich nicht wohlfühlen. Sie wollen fast alle Arbeit und nicht Sozialhilfe, suchen eine gute Schul- und Berufsausbildung, wollen mit Deutschen leben ohne ihre Herkunft (Identität) aufzugeben. Die Einheimischen erwarten, dass ihnen keine Nachteile durch Zuwanderung erwachsen, dass sie mit den Zuwanderern deutsch sprechen können und dass sie als Aufnahmegesellschaft ihre Identität bewahren können.

Die Bereitschaft zum Erwerb deutscher Sprachkenntnisse sowie die Anerkennung des Grundgesetzes, seiner Werte und unserer Rechtsordnung sind notwendige Bedingungen für die Integration.

Integration ist ein gesellschaftlicher Prozess, in den alle in einer Gesellschaft Lebenden jederzeit einbezogen sind. Unverzichtbar ist der Integrationswille. Dieser Integrationswille äußert sich darin, dass sich jeder Einzelne aus eigener Initiative darum bemüht, sich sozial zu integrieren. Dies gilt für Einheimische wie Zugewanderte.

Als politische Aufgabe zielt Integration darauf ab, Zuwanderern eine gleichberechtigte Teilhabe am gesellschaftlichen, wirtschaftlichen, kulturellen und politischen Leben unter Respektierung kultureller Vielfalt zu ermöglichen. Dazu sind Anstrengungen von beiden Seiten erforderlich: Wirtschaft, Politik und Kultur der Aufnahmegesellschaft müssen ebenso wie die Zuwanderer ihren Beitrag leisten. Die Bedingungen, welche die Zuwanderer in der Aufnahmegesellschaft vorfinden, spielen neben dem, was sie selbst an persönlicher Motivation und an Fähigkeiten bei ihrer Einreise in ein Aufnahmeland mitbringen, eine entscheidende Rolle für den Erfolg von Integrationsprozessen.

Die Aufnahmegesellschaft ist vornehmlich gefordert, Zuwanderern einen gleichberechtigten Zugang zu allen Positionen am Arbeitsmarkt und dem Bildungssystem zu ermöglichen. Zur Integration gehört auch die Möglichkeit, Staatsbürger eines Landes werden zu können und sich am politischen Leben zu beteiligen. Dessen ungeachtet haben die Zuwanderer – wie jeder Bürger – selbstverständlich die Pflicht, die Verfassung und die Gesetze zu respektieren und zu befolgen.

Eine neue Integrationspolitik sollte sich an einen weiten Adressatenkreis wenden; es genügt keineswegs, das Augenmerk allein auf Neuzuwandernde mit dauerhafter Aufenthaltsperspektive zu richten. In Deutschland leben bereits heute mehr als sieben Millionen Einwanderer der ersten, zweiten und dritten Generation. Ihre Integration verlief in vielen Fällen sehr erfolgreich. Gleichwohl zeichnen sich Problemfelder und Konflikte ab, vor denen wir die Augen nicht verschließen dürfen. Zuwanderer sind von Arbeitslosigkeit, Bildungsdefiziten und anderen sozialen Schwierigkeiten besonders betroffen. Auch deshalb weisen einzelne Gruppen unter den Zuwanderern eine erhöhte Kriminalitätsrate auf (zur notwendigen Differenzierung vgl. Polizeiliche Kriminalstatistik 2000: 28ff.). Eine neue Integrationspolitik sollte darauf abzielen, diese Defizite zu beseitigen; dabei sollten vor allem auch die bereits im Land lebenden Migranten berücksichtigt werden. In diese Bemühungen sind insbesondere Kinder und Jugendliche mit einzubeziehen.

Kinder und Jugendliche deutscher und vor allem ausländischer Herkunft leben heute häufiger von Sozialhilfe als früher, wie der neue Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung zeigt. Eine solche Situation am Beginn einer Biografie gefährdet die spätere Lebensentwicklung nachhaltig. Damit sich soziale Ungleichheit nicht über Generationen hinweg verfestigt, müssen allen Menschen in unserem Land gleiche Chancen geboten werden. Dies ist nicht nur eine Frage der Gerechtigkeit; vom Erfolg dieser Bemühungen hängen langfristig Wohlstand und Leistungsfähigkeit unserer Gesellschaft ab. Nur eine Politik, die integriert, qualifiziert und sozialen Aufstieg ermöglicht, schafft die Basis für gesellschaftliche Harmonie und effizientes Wirtschaften.

Die Erfolgsgeschichte der Bundesrepublik beruht nicht zuletzt auf sozialer Beweglichkeit und Durchlässigkeit: Industrialisierung und Modernisierung wären ohne Wanderung und Integration nicht möglich gewesen. Seit dem späten 19. Jahrhundert machten sich in Deutschland Millionen von Menschen in ihrer ländlichen Heimat auf den Weg; wanderten in alte und neu entstehende Produktionszentren und verdingten sich vielfach als un- und angelernte Arbeitskräfte. Im Laufe eines jahrzehntelangen Prozesses, erlangten sie Zugang zu Bildung, beruflicher Qualifikation, Wohlstand und zu politischen Ämtern in Deutschland. Auch wenn diese Wanderungsbewegungen nationale Grenzen meist nicht überschritten haben, können uns die damaligen Integrationsleistungen heute als Vorbild dienen. Auf ihrer Basis ist es in der Bundesrepublik gelungen, weitgehende Chancengleichheit innerhalb der deutschen Bevölkerung herzustellen: Nachkommen der einstigen Binnenwanderer sind längst zu Leistungsträgern unserer Gesellschaft geworden. Diese Chance sollte auch allen heute in unserem Land lebenden Menschen eingeräumt werden.

Inwieweit Migranten von einer solchen Möglichkeit individuell Gebrauch machen können, hängt natürlich von ihren Fähigkeiten und ihrer Leistungsbereitschaft ab. Insbesondere das Erlernen der deutschen Sprache ist eine wichtige Voraussetzung für Integration. Der Spracherwerb ist die Eintrittskarte in das gesellschaftliche, wirtschaftliche und politische Leben in Deutschland, unzureichende Sprachkenntnisse schränken die Kontakt- und Informationsmöglichkeiten erheblich ein. Ein möglichst rascher und fundierter Spracherwerb liegt sowohl im Interesse des Zuwanderers als auch der Aufnahmegesellschaft. Beide Seiten müssen sich darum bemühen. Die Wechselseitigkeit dieses Verhältnisses wird in dem Grundsatz „fördern und fordern“ deutlich.

Während wir als Aufnahmeland gefordert sind, ein ausreichendes Lehrangebot zu schaffen, sind die Zuwanderer verpflichtet, sich aktiv um den Erwerb der deutschen Sprache und um Integration zu bemühen.

Internationale Migration vollzieht sich typischerweise nicht als individuelle Entscheidung einzelner Arbeitssuchender, sondern als kollektive Unternehmung von Familienverbänden. Die Familie stellt meist erhebliche Ressourcen zu Beginn des Migrationsprozesses zur Verfügung; ein erstes Fußfassen am deutschen Arbeitsmarkt erfolgt unter aktiver Beteiligung von Verwandten und Familienmitgliedern. Kettenwanderungen und transnationale verwandtschaftliche Netzwerke tragen zur erfolgreichen Bewältigung von Eingliederungsprozessen bei. Migration führt zudem in der Regel zu einer Intensivierung der Generationenbeziehungen. Die Solidarität zwischen Eltern und Kindern ist für Migranten häufig die wichtigste Ressource: Hier werden Werte und Orientierungen weitergegeben. Stabile familiäre Beziehungen können jugendliche Migranten der zweiten Generation vor Identitätsverlust und Marginalisierung schützen. Wer Integrationsprozesse fördern will, muss zur Entfaltung familiärer Solidarpotenziale beitragen.

Zuwanderung ist ein sich kontinuierlich fortsetzender Prozess: Ob als Heiratsmigranten oder als Asylsuchende, es werden immer neue Generationen von Migranten als Erstgeneration in unser Land einwandern. Viele Menschen in unserem Land fragen sich, wie wir mit dieser Vielfalt umgehen sollen, und was sie für die kulturelle Identität des Aufnahmelandes bedeutet.

Derzeit wird häufig die These vertreten, bei den Migranten der zweiten Generation sei eine ethnische Abgrenzung zu erkennen. Tatsächlich gibt es diese Hinwendung zur ethnischen Gemeinde. Sie erfolgt jedoch vor allem dann, wenn eine Teilhabe an der Aufnahmegesellschaft für Migranten schwer zu verwirklichen ist. Ethnische Gemeinden fungieren für die erste Migrantengeneration oft als Auffangstation und federn manche Belastung wirksam ab. Bleiben die Kontakte der Migranten jedoch langfristig auf die ethnische Gemeinde beschränkt, wirkt dies isolierend und ausgrenzend. Die Politik steht also vor der schwierigen Überlegung, ob sie die ethnische Selbstorganisation fördern soll oder ob gerade dies der individuellen Integration in die Aufnahmegesellschaft entgegensteht. Eine Politik, welche die politische Selbstorganisation ethnischer Gruppen vorantreibt, trägt zur Intensivierung ethnischer Grenzen und überkommener Gruppenstrukturen bei. Umgekehrt wäre die Erfüllung des Postulats einer einheimischen „Leitkultur“, der sich die Migranten einseitig anzupassen hätten, ebenso wenig fruchtbar. Eine wirkliche kulturelle Annäherung kann nur stattfinden, wenn beide Seiten offen aufeinander zugehen und lernen, das kulturell Andere anzuerkennen.

Die unkritische Akzeptanz von Minderheitenkulturen stößt da an ihre Grenzen, wo traditionelle Werte zur Frauendiskriminierung führen. Hier müssen Rechte und Belange von Frauen geschützt werden, ohne die kulturelle Verschiedenheit zu vernachlässigen. Frauenrechte sind Menschenrechte. Kulturelle Verschiedenheit findet ihre Grenze dort, wo Menschenwürde und Verfassungsprinzipien angetastet werden.

So kann die aufnehmende Gesellschaft nicht dulden, dass frauenverachtende Riten wie Geschlechtsverstümmelung bei Mädchen und Frauen praktiziert werden. Nicht geduldet werden kann die Zwangsverheiratung von jungen Mädchen und Frauen. Wo nicht von der Abschaffung solcher Praktiken über-

zeugt werden kann, müssen gesetzliche Regelungen greifen. In diesen Zusammenhang gehört auch der Schutz vor frauenspezifischer Verfolgung.

Doch auch bei Wahrung des wechselseitigen Respekts können Konflikte entstehen. Sie treten vor allem dort auf, wo unterschiedliche Lebensweisen aufeinanderstoßen, wo sich Fremdes nicht voneinander abgrenzen oder unberührt nebeneinander leben kann. Dies ist insbesondere in jenen Stadtvierteln der Fall, wo einander fremde Bewohner um begrenzte Ressourcen wie Schulen und Jugendeinrichtungen konkurrieren. Hier ist es Aufgabe der Politik, unzureichende Angebote auszuweiten.

Als besonders konfliktreich haben sich die Integrationsprozesse von Migranten in Ostdeutschland erwiesen. Dafür gibt es mehrere Ursachen: Zum einen war die DDR eine ethnisch weitgehend homogene Gesellschaft mit einem äußerst geringen Zuwandereranteil. Erfahrungen im Umgang mit Zuwanderern und ihren Lebensstilen konnten daher kaum gewonnen werden. Zum anderen befinden sich viele Menschen in Ostdeutschland aufgrund der anhaltend hohen Arbeitslosigkeit in einer sozial prekären Lage. Sie sehen in Zuwanderern vielfach eine unwillkommene Konkurrenz im Kampf um Arbeitsplätze und Sozialleistungen.

Diese Betrachtungsweise greift allerdings – bei allem Verständnis für die berechtigten Sorgen über die ostdeutsche Arbeitsmarktentwicklung – entschieden zu kurz: Die neuen Bundesländer können ihre Position als Wirtschafts- und Wissenschaftsstandort im internationalen Wettlauf gerade durch ein weltoffenes Klima aufwerten. Nur wer Pluralität bejaht und Andersartigkeit akzeptiert, schafft attraktive Standortvoraussetzungen für moderne Unternehmen. Eine neue Integrationspolitik muss daher ganz besonders im östlichen Teil Deutschlands um Toleranz und Akzeptanz werben. Es muss deutlich werden, dass Integrationserfolge einen Gewinn für die deutsche Gesellschaft darstellen, der gerade auch den Ostdeutschen zugute kommen kann.

Nach den Möglichkeiten sollte aber auch auf die Grenzen einer neuen Integrationspolitik hingewiesen werden: Integration erfordert lange und intensive Anstrengungen, die erhebliche Kosten verursachen. Menschen, über deren dauerhafte Bleibeberechtigung noch nicht entschieden ist, können daher in der Regel nicht einbezogen werden. Gleichwohl hat sich die Kommission an anderer Stelle bemüht, Vorschläge auszuarbeiten, wie die Verfahrensdauer dieser Entscheidungen und damit der Wartezeitraum für die Betroffenen verkürzt werden kann (vgl. Kap. III.1.2–1.4).

Die Empfehlungen der Kommission zur Integrationspolitik stützen sich im Wesentlichen auf vier Hauptgebiete der Integrationspolitik: Den schulischen bzw. vorschulischen Bereich, die berufliche, die gesellschaftlich-kulturelle und die politisch-demokratische Integration. Ihre institutionelle Umsetzung erfolgt über eine Vielzahl von Trägern, angefangen vom Bund, den Ländern und Kommunen über die Wohlfahrtsverbände und Vereine bis hin zu europäischen und internationalen Organisationen. Sie alle sollen in ihrem Engagement gewürdigt werden. Die Kommission hat sich mit deren Erfahrungen in zahlreichen Anhörungen vertraut gemacht und die integrationspolitischen Konzepte vieler Organisationen und Verbände bei der Formulierung der Empfehlungen mitberücksichtigt.

2 Überblick über integrationspolitische Maßnahmen und ihre Kosten

2.1 Bund

Die Integrationsförderung von Migranten wird in Deutschland als Querschnittsaufgabe verstanden, die derzeit auf verschiedenen Ebenen stattfindet. Bund, Länder und Gemeinden führen vielfältige Maßnahmen und Leistungen durch. Eine umfassende oder gar vollständige Darstellung der erbrachten Leistungen und ihrer Kosten ist der Kommission wegen der zersplitterten Zuständigkeiten und wegen der Differenzierung nach Leistungsempfängern nicht möglich.

Der Bund ist derzeit nur in Teilbereichen der Integrationsförderung aktiv. Seine Tätigkeit konzentriert sich auf die Sprachförderung von Spätaussiedlern und von Ausländern. Bisher erfolgt die Sprachförderung getrennt nach Zielgruppen, da Spätaussiedler und Ausländer nach unterschiedlichen Modalitäten gefördert werden. Die Bundesregierung hat jedoch ein neues Konzept für die Sprachförderung entwickelt, das 2002 in Kraft treten soll (vgl. Kap. IV.9).

Spätaussiedler

Spätaussiedler haben einen Anspruch auf einen ganztägigen Deutschkurs, der die berufliche und soziale Integration der Spätaussiedler erleichtern soll. Er ist auf höchstens 6 Monate angelegt. Diese Maßnahme wird vom Bundesarbeitsministerium finanziert.

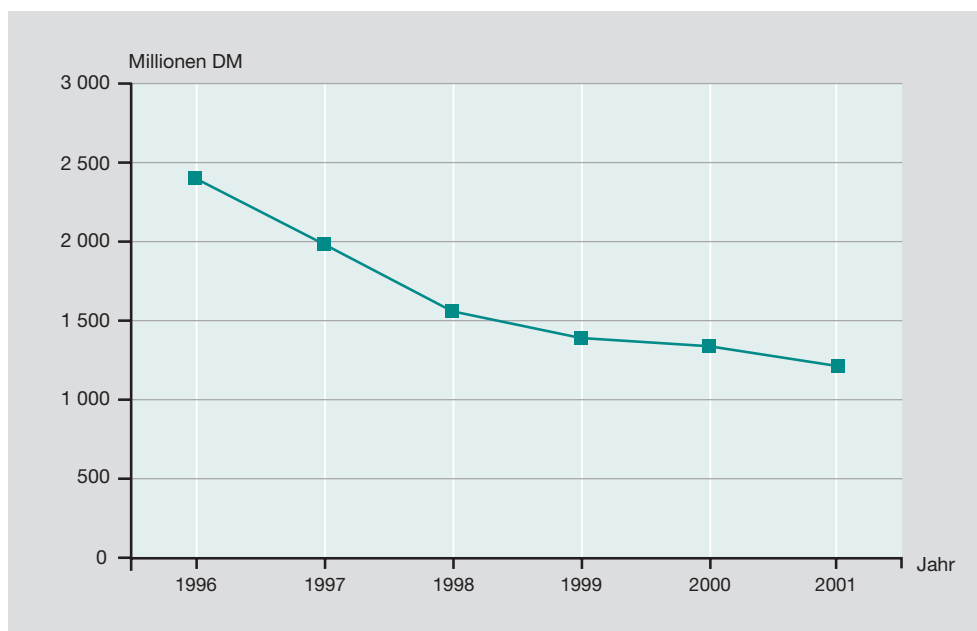
Zusätzlich fördert das Bundesfamilienministerium aus Mitteln des Garantiefonds Sprachkurse für jugendliche Spätaussiedler, die eine Schule besuchen oder eine Lehre im dualen System durchlaufen. Aus diesen Mitteln werden auch ein sechsmonatiger Sprachkurs sowie Sonderlehrgänge für Abiturienten und Studenten finanziert.

Zudem haben Spätaussiedler sowie ihre Ehegatten und Kinder für die Dauer von sechs Monaten Anspruch auf eine Eingliederungshilfe, wenn sie im Jahr vor ihrer Ausreise mindestens fünf Monate lang einer Beschäftigung nachgegangen sind, die in Deutschland sozialversicherungspflichtig gewesen wäre. Diese Eingliederungshilfe wird je nach Bedürftigkeit als Lohnersatzleistung für höchstens sechs Monate gewährt. Auch sie wird aus Mitteln des Bundesarbeitsministeriums finanziert.

Spätaussiedlern aus der ehemaligen Sowjetunion, die vor dem 1. April 1956 geboren wurden, steht nach dem Bundesvertriebenengesetz (§ 9 BVFG) eine pauschale Eingliederungshilfe in Höhe von 4 000 DM zu; Personen, die vor dem 1. Januar 1946 geboren wurden, erhalten 6 000 DM. Diese Eingliederungshilfe übernimmt das Bundesinnenministerium, das zusätzlich auch die gesellschaftliche Integration von Aussiedlern fördert. Das Schwergewicht liegt auf gemeinwesenorientierten und wohnumfeldbezogenen Maßnahmen insbesondere für junge Spätaussiedler.

Die gesamten Förderkosten des Bundes für die Integration von Spätaussiedlern lassen sich anhand einer Aufstellung des Bundesinnenministeriums von Dezember 2000 genau beziffern. Sie waren in den letzten Jahren entsprechend dem Rückgang des Spätaussiedlerzuzugs stark rückläufig. Gleichwohl beliefen sich die Ausgaben im Jahr 1999 auf 1,39 Milliarden DM (vgl. Abb. IV.1).

Abb. IV.1: Aufwendungen des Bundes zur Integrationsförderung von Spätaussiedlern in Millionen DM



Quelle: Erstellt anhand von Zahlenmaterial des Bundesinnenministeriums auf Anfrage der Kommission. Die Zahlen für die Jahre 2000 und 2001 sind Sollangaben.

Die durchschnittliche Pro-Kopf-Förderung ist zwischen 1996 und 1999 gleich hoch geblieben: Sie lag 1996 bei 13 484 DM und 1999 bei 13 498 DM. Über die Hälfte der gesamten Fördermittel (im Jahr 1999 786 Millionen DM) wird für Eingliederungshilfen (550 Millionen DM) und Sprachförderung (256 Millionen DM) aufgewendet. Ferner schlagen die Eingliederungshilfen für Russlanddeutsche mit knapp 200 Millionen DM zu Buche. Weitere 200 Millionen DM wendet das Bundesfamilienministerium für die Integration junger Aussiedler und Flüchtlinge auf.

Ausländer

Die Fördermaßnahmen des Bundes für Ausländer beschränken sich überwiegend auf Sprachförderung. So fördert das Bundesarbeitsministerium über den „Sprachverband Deutsch für ausländische Arbeitnehmer e.V.“ deutsche Sprachkurse für ausländische Arbeitnehmer und deren Familienangehörige. Die Sprachkurse werden von verschiedenen Einrichtungen angeboten, die von Volkshochschulen bis hin zu kleinen Initiativgruppen in Migrantenvereinen reichen.

Die Sprachkurse sollen die soziale und berufliche Integration ausländischer Arbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen fördern. Damit die Teilnehmer das Erlernte unmittelbar umsetzen können, bemüht sich der Sprachverband, den Sprachunterricht möglichst handlungsorientiert zu gestalten. Das zunächst primär auf Arbeitnehmer ausgerichtete Kursangebot ist seit vielen Jahren breit gefächert und richtet sich an verschiedene gesellschaftliche Gruppen. Es werden von Alphabetisierungskursen bis hin zu Kursen für Frauen mit Kinderbetreuung differenzierte Angebote gemacht, die versuchen, dem gesellschaftlichen Wandel und den Bedürfnissen der unterschiedlichen Migrantengruppen Rechnung zu tragen. Beispielsweise hat der Sprachverband auf Veranlassung des Bundesarbeitsministerium einen Modellkurs „Berufsorientiertes Deutsch“ ins Leben gerufen.

Die Sprachförderung des Bundesarbeitsministeriums richtet sich an ausländische Arbeitnehmer aus den ehemaligen Anwerbestaaten der Bundesrepublik Deutschland (Griechenland, Italien, ehemaliges Jugoslawien, Marokko, Portugal, Spanien, Türkei, Tunesien) sowie aus Korea und von den Philippinen, an ehemalige Vertragsarbeitnehmer der DDR aus Angola, Mosambik und Vietnam sowie an die Familienangehörigen der genannten Gruppen. Im Unterschied zu den Spätaussiedlern haben diese Migrantengruppen jedoch keinen Anspruch auf Integrationsleistungen. Ihre Förderung erfolgt entsprechend der geringeren Mittel nicht so systematisch und umfassend wie die der Spätaussiedler.

Weiterhin fördert das Bundesarbeitsministerium die Ausländersozialberatung, die in der Regel von den Spitzenverbänden der freien Wohlfahrtspflege durchgeführt wird. Zielgruppe der Maßnahme sind Ausländer und Ausländerinnen mit einem auf Dauer angelegten Aufenthaltsstatus. Die Personalkosten der Maßnahmen werden im Rahmen einer Bund-Ländervereinbarung gemeinsam finanziert, wobei der Anteil des Bundes bislang bei 60 Prozent liegt (Gutachten Heckmann, S. 29). Über das zentrale Antragsverfahren fließen die Bundesmittel direkt an die Bundeszentralen der Verbände, welche die Mittel an die Träger weiterleiten. Die Sachkosten bestreiten dagegen die Wohlfahrtsverbände in der Regel selbst.

Die Ausgaben des Bundes für Ausländer sind aufgrund der differenzierten Ressortzuständigkeiten und wechselnder Haushaltstitel nur schwer zu erfassen. Eine weitere Schwierigkeit ergibt sich aus der zunehmenden Aufhebung der Unterscheidung nach Migrantengruppen. So hat beispielsweise das Bundesfamilienministerium seit Beginn des Jahres 2001 seine Fördermaßnahmen für jugendliche Spätaussiedler zum Teil auch für jugendliche Ausländer geöffnet.

Ungenauigkeiten der Erfassung entstehen auch durch die Maßnahmen, die sowohl Zuwanderern als auch Einheimischen zugute kommen. Hierzu gehören beispielsweise die Ausgaben des Bundesfamilienministeriums im Rahmen des Kinder- und Jugendplans des Bundes, die im Jahr 2000 rund 192 Millionen DM betrugen. Ein weiteres Beispiel sind die Fördermaßnahmen des Bundesforschungsministeriums für allgemeine und berufliche Weiterbildung, die allerdings nicht als spezifische Integrationsmaßnahmen für Zuwanderer gelten können.

Die Aufwendungen des Bundesarbeitsministeriums für Integrationsmaßnahmen im engeren Sinne setzen sich nach Angaben des Bundesinnenministeriums wie folgt zusammen (vgl. Tab. IV.1).

Tab. IV.1: Verfügbare Mittel des Bundesarbeitsministeriums für ausländische Arbeitnehmer und ihre Familienangehörigen im Jahr 2001

Zuschüsse für Betreuungsmaßnahmen Ausländersozialberatung	36 Millionen	DM
Koordinierungs- und Sondermaßnahmen Projektförderung, Sprachkurse usw.	57 Millionen	DM
Sonstiges	1 Million	DM
Gesamt	94 Millionen	DM

Quelle: Ressortabfrage durch das BMI

Zusätzlich gibt das Bundesfamilienministerium im Jahr 2001 voraussichtlich 4,5 Millionen DM für Auswanderungsberatung und Flüchtlingsbetreuung aus.

Daraus ergeben sich für alle Bundesressorts Aufwendungen von knapp 100 Millionen DM. Diese Zahl bleibt aus den genannten Gründen vermutlich weit hinter den tatsächlichen Leistungen des Bundes zurück und dient daher nur als unterster Richtwert.

Die Kommission empfiehlt eine genaue Analyse der Integrationsausgaben des Bundes, um vorhandene Leistungen richtig einschätzen und Planungssicherheit für die Zukunft gewinnen zu können.

2.2 Länder

Die Integrationsbemühungen der Länder sind vielfältig. Sie konzentrieren sich zum einen auf Integrationshilfen für Flüchtlinge, indem sie einen erheblichen Teil der von den Wohlfahrtsverbänden durchgeführten Integrationsmaßnahmen finanzieren. Die Länder tragen zudem etwa 40 Prozent der Personalkosten der Ausländersozialberatung, die von den Verbänden angeboten wird. Zum anderen liegt mit der Kindergarten- und Schulpolitik ein Aufgabenbereich von großer integrationspolitischer Bedeutung in den Händen der Länder. Sie unternehmen differenzierte und kostenintensive Anstrengungen, z.B. bei der Sprachförderung vor Eintritt ins Schulalter und der Bereitstellung zusätzlicher Lehrkräfte für integrationsfördernde Maßnahmen bei jugendlichen Migranten im schulischen Bereich.

Eine Erfassung aller länderbezogenen Integrationsausgaben ist nicht möglich, da es auch hier eine ganze Reihe von Maßnahmen gibt, beispielsweise in der Jugendsozialarbeit, die sowohl Migranten als auch Einheimischen zugute kommen. Eine Anfrage der Kommission an das Bundesinnenministerium, die von der Länderarbeitsgemeinschaft für Flüchtlingsfragen bearbeitet wurde, ergab für die einzelnen Länder höchst unterschiedliche Resultate. Insbesondere kommen die Länder auch hinsichtlich ihrer Gesamtaufwendungen zu unterschiedlichen Ergebnissen. Aus diesem Grund sollen hier lediglich exemplarisch die Aufwendungen eines Bundeslandes betrachtet werden.

Nach Behördenangaben belaufen sich die Ausgaben des Landes Nordrhein-Westfalen für Integrationsmaßnahmen im Jahr 2001 voraussichtlich auf insgesamt rund 700 Millionen DM. Dies sind Integrationsausgaben im engeren Sinn, die zusätzlich zu bestehenden Programmen und Ansätzen für die Sicherstellung der Regelversorgung (zum Begriff vgl. Kap. IV.2.3) der Gesamtbevölkerung gezielt für die Unterstützung von Zugewanderten ausgewiesen sind. Bezieht man integrationsrelevante Aufwendungen mit ein, die nicht gruppenspezifisch gedacht sind, aber zu einem großen Teil Zugewanderte erreichen und integrationsfördernde Auswirkungen haben, ergeben sich Ausgaben des Landes von über einer Milliarde DM.

Eine Hochrechnung der engeren integrationsspezifischen Aufwendungen auf Basis der Einwohnerzahlen würde zu Integrationsausgaben aller Länder von ca. 3,3 Milliarden DM führen, sofern die übrigen Länder anteilig ebenso hohe Mittel wie Nordrhein-Westfalen aufwenden würden. Dies ist aber insbesondere angesichts der geringen Ausländerzahl in Ostdeutschland nicht überall der Fall.

Trotz der beschriebenen Mängel des vorhandenen Datenmaterials erscheint eine grobe Schätzung der im Jahr 2001 von Bund und Ländern aufzuwendenden Mittel zur Förderung von Integration möglich (vgl. Tab. IV.2).

Tab. IV.2: Ausgaben von Bund und Ländern für Integrationsaufgaben

Bund	Spätaussiedler	1 212 Millionen DM
	Ausländer	94 Millionen DM
Länder		3 320 Millionen DM
Gesamt		4 626 Millionen DM

Quelle: Ressortabfrage durch das BMI, für die Länder:
Hochrechnung auf der Basis der Zahlen von Nordrhein-Westfalen

Die Kommission empfiehlt, für eine zukünftige Bestands- und Bedarfsermittlung eine genaue Analyse der Integrationsmaßnahmen und Integrationsausgaben der Länder durchführen zu lassen.

2.3 Kommunen und Wohlfahrtsverbände

Die soziale Arbeit unterliegt dem Subsidiaritätsprinzip. So findet in der praktischen Arbeit eine Arbeitsteilung zwischen öffentlichen Trägern (meist Kommunen) und den freien Trägern (z.B. Wohlfahrtsverbände) statt. In öffentlicher Trägerschaft befinden sich die allgemeinen Dienste der Jugend- und Sozialämter, während die Wohlfahrtsverbände und andere freie Träger spezielle Beratungsstellen unterhalten.

Sowohl fremdsprachige als auch deutschsprachige kirchliche Gemeinden sind seit Beginn der Anwerbung der Arbeitsmigranten Ort der Begegnung und Integration. Daneben bemühen sich zahlreiche Ausländervereine in Deutschland um die Integration von Zuwanderern.

Die Kommunen spielen eine zentrale Rolle in der Integrationspolitik, da hier das gesellschaftliche Zusammenleben stattfindet. In den Kommunen werden seit vielen Jahren große Anstrengungen zur Integrationsförderung unternommen: So bieten die Kommunen nicht nur eigene Beratungsdienste migrationsspezifischer und übergreifender Art an, sie unterstützen auch die Tätigkeit der Wohlfahrtsverbände. Zahlreiche kommunale Einrichtungen, wie beispielsweise die Volkshochschulen, kümmern sich um die Belange von Zuwanderern.

Die Kommunen bemühen sich seit einigen Jahren um eine Öffnung der sozialen Regeldienste, also der Angebote, die sich an alle benachteiligten Gruppen richten, für Zuwanderer. Die Stadt München hat bereits 1995 ein Konzept zur besseren Ausrichtung der Regeldienste auf die ausländische Bevölkerung beschlossen. Ziel ist es, sozialpolitische Leistungen allen Bevölkerungsgruppen in gleicher Weise zugänglich zu machen. Wie die steigende Nutzung des Angebotes durch Migranten in den letzten Jahren zeigt, hat sich das Konzept insbesondere im Bereich der Jugendsozialarbeit bewährt.

Darüber hinaus unternehmen Kommunen und Kirchen beträchtliche Anstrengungen im Kindergarten-, Schul- und Freizeitbereich. Von der Einstellung zusätzlicher Lehrer und Erzieher über Unterstützungs- und Bildungsangebote für Eltern bis hin zur Hausaufgabenhilfe gibt es vielfältige Angebote.

Eine gemeinsame Freizeitgestaltung trägt dazu bei, junge und alte Menschen verschiedener Herkunft und Kultur einander näher zu bringen. Viele Kommunen haben dies erkannt und fördern Vereine, die sich um einen interkulturellen Dialog bemühen. Dabei werden sowohl von Migranten als

auch von Einheimischen gegründete und betriebene Vereine berücksichtigt. Auch Initiativen im Bereich von Religion und Kunst werden unterstützt: Ob Theateraufführungen, Kunstausstellungen oder Tanzveranstaltungen, in vielen Fällen sind die kommunalen Kulturreferate Mitveranstalter und tragen somit zur kulturellen Verständigung bei.

Eine differenzierte Aufstellung der Integrationsaufwendungen der Kommunen liegt derzeit ebenfalls nicht vor. Die Haushaltssituation der Kommunen ist durch die steigenden Ausgaben vor allem für Sozialhilfe äußerst angespannt. Es ist daher nicht davon auszugehen, dass die Kommunen einseitig für die finanziellen Lasten einer neuen Integrationspolitik in die Pflicht genommen werden können.

Die stark gestiegenen Ausgaben im Sozial- und Jugendhilfebereich sind auch Resultat nicht erreichter Integration sozialer und ethnischer Gruppen. Erfolgreiche Integration würde auch Sozialhilfekosten reduzieren.

Wohlfahrtsverbände

Die Spitzenverbände der freien Wohlfahrtspflege, die Arbeiterwohlfahrt (AWO), der Deutsche Caritasverband, der Deutsche Paritätische Wohlfahrtsverband (DPWV), das Deutsche Rote Kreuz (DRK), das Diakonische Werk der Evangelischen Kirche in Deutschland (Diakonie), die Zentrale Wohlfahrtsstelle der Juden in Deutschland (ZWST) und andere freie Träger unterhalten seit Jahrzehnten spezielle Beratungsstellen wie Schuldnerberatung, Suchtberatung oder Schwangerschaftsberatung. Die Arbeit der freien Träger wird meist mit öffentlichen Mitteln gefördert, die vor allem die Personalkosten abdecken.

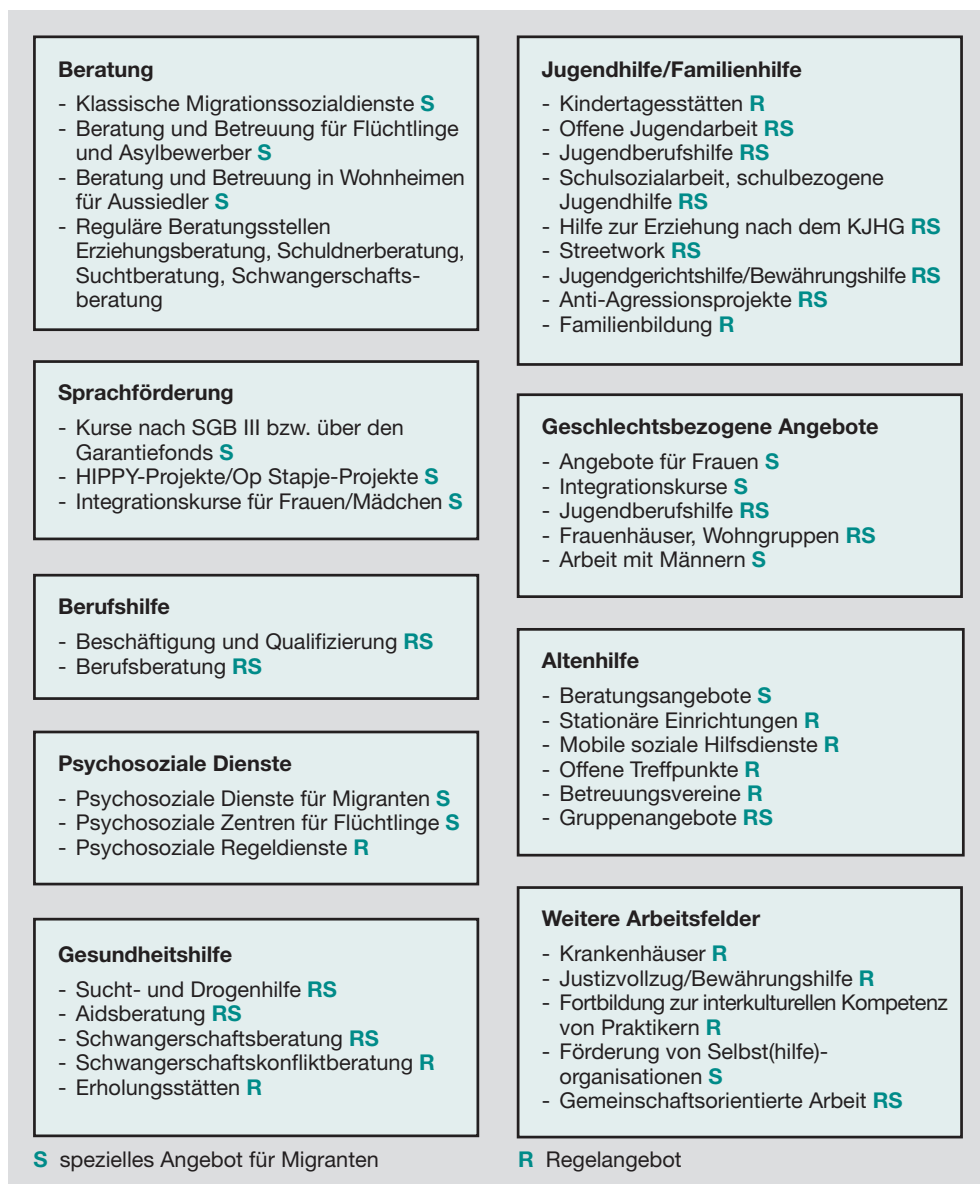
Alle genannten Verbände engagieren sich in der sozialen Arbeit für Zuwanderer und ihre Integration. In den fünfziger und sechziger Jahren wurden die Migranten nach ihrer Herkunftsnationalität auf die Verbände aufgeteilt. Erst 1999 wurde diese Zuweisung aufgehoben, so dass heute jeder Träger für jede Zielgruppe Beratungs- und Betreuungsleistungen anbieten kann. Tatsächlich lösen sich die Bindungen einzelner Migrantengruppen an bestimmte Träger aber nur langsam auf (Gutachten Heckmann, S. 13).

Die Sozialarbeit mit Zuwanderern hat im Laufe der vergangenen 30 Jahre eine fast unübersehbare Vielfalt von Formen und Methoden hervorgebracht. Einen Überblick über die wichtigsten Arbeitsformen hat das Europäische Forum für Migrationsstudien erstellt (vgl. Abb. IV.2).

Zum Einen fällt auf, dass es eine ganze Reihe von Angeboten gibt, die sowohl speziell für Migranten als auch in den Regeldiensten angeboten werden. Zum Anderen wird deutlich, dass in den Bereichen Jugend- und Familienhilfe ebenso wie in der Altenhilfe einige Leistungen ausschließlich als Regeldienste angeboten werden. In diesen Arbeitsfeldern ist eine interkulturelle Öffnung unerlässlich. Sie ist allerdings bisher trotz verschiedener Bemühungen noch nicht hinreichend vorangekommen.

Von besonderer Bedeutung für die Arbeit der Verbände sind die klassischen Migrationssozialdienste, also vor allem die Ausländersozialberatungsstellen. Sie werden häufig als erster und einziger Anlaufpunkt von ausländischen Arbeitnehmern und ihren Familien aufgesucht. Die Finanzierung der Ausländersozialberatung erfolgt sowohl durch Bundes- als auch durch Landesmittel sowie durch Eigenmittel der Verbände.

Abb. IV.2: Integrationsmaßnahmen der Wohlfahrtsverbände: Arbeitsfelder



Quelle: Gutachten Heckmann, S. 85

Wichtige Betätigungsfelder sind außerdem die Beratung und Betreuung von Aussiedlern in Wohnheimen, von Flüchtlingen und Asylbewerbern sowie der Unterhalt psychosozialer Dienste. Ferner spielt das Engagement der Verbände in der Jugend- und Familienhilfe eine zentrale Rolle. In den Kindertagesstätten, der schulbezogenen Jugendhilfe und der offenen Jugendhilfe wird wertvolle Erziehungs- und Integrationsarbeit geleistet. Auch für ältere Migranten bestehen zahlreiche Beratungs- und Betreuungsangebote.

Die Finanzierung der Verbandsarbeit erfolgt gemeinsam durch Bund, Länder und Gemeinden. Zudem bringen die Verbände einen nicht unerheblichen Anteil an Eigenmitteln auf. Eine überschlägige Berechnung der Aufwendungen für ausschließlich auf Zuwanderer gerichtete Maßnahmen kommt allein auf 309 Millionen DM für das Jahr 2000 (Gutachten Heckmann, S. 35). Davon bringen die Verbände etwa 62 Millionen DM aus eigenen Mitteln auf. Diese Berechnung trägt den kommunalen Aufwendungen allerdings nur bedingt Rechnung und stellt lediglich die Untergrenze der von den Verbänden umge-

setzten Mittel dar. Diese Mittel verteilen sich auf die einzelnen Träger wie folgt (vgl. Tab. IV.3):

Tab. IV.3: Aufwendungen der Verbände für Integration

AWO	64 599 753 DM
Caritas	102 666 158 DM
Diakonie	54 395 851 DM
DPWV	9 369 761 DM
DRK	18 494 127 DM
ZWST	3 467 079 DM
Ohne Zuordnung	55 863 531 DM
Summe	308 856 261 DM

Quelle: Gutachten Heckmann, S. 37

Das weitverzweigte Netz an Hilfsangeboten der Wohlfahrtsverbände wäre ohne das Engagement und den Einsatz zahlreicher ehrenamtlicher Mitarbeiter kaum denkbar. Sie leisten sowohl in den Regeldiensten als auch in den Angeboten für Migranten einen wichtigen Integrationsbeitrag. Genaue Angaben über ihre Anzahl und den Umfang der von ihnen geleisteten Arbeit liegen nicht vor. Allein die Caritas gab für das Jahr 1995 an, mehr als 7 000 ehrenamtliche Mitarbeiter in diesem Bereich zu haben.

Die Kommission stellt fest, dass die ehrenamtliche Hilfe ein unverzichtbarer Bestandteil und wertvoller Beitrag zur Arbeit der Verbände ist.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass Kommunen, Kirchen und Wohlfahrtsverbände einen Großteil der praktischen Integrationsarbeit leisten. Dabei wird die traditionelle Trennung nach ethnischen Zielgruppen, sei es innerhalb der zugewanderten Bevölkerung oder sei es zwischen Migranten und Einheimischen, vielfach als nicht mehr sachgerecht empfunden. Sowohl die Kommunen als auch die Wohlfahrtsverbände arbeiten auf eine Überwindung dieser Trennung hin.

Die Kommission empfiehlt, die Arbeit der Wohlfahrtsverbände und der Kirchen weiterhin von staatlicher Seite zu unterstützen. Die Vernetzung zwischen Wohlfahrtsverbänden, anderen freien Trägern, Kommunen und staatlichen Behörden sollte verbessert, das in den Regeldiensten tätige Personal interkulturell geschult, Personal mit Migrationshintergrund eingestellt und die Regeldienste sollten für alle geöffnet werden. Eine Untersuchung über die finanziellen Aufwendungen von Kommunen und Wohlfahrtsverbänden für Integrationsmaßnahmen ist notwendig.

3 Bildung von Zuwanderern

3.1 Deutsche Sprachkenntnisse von Kindern und Jugendlichen

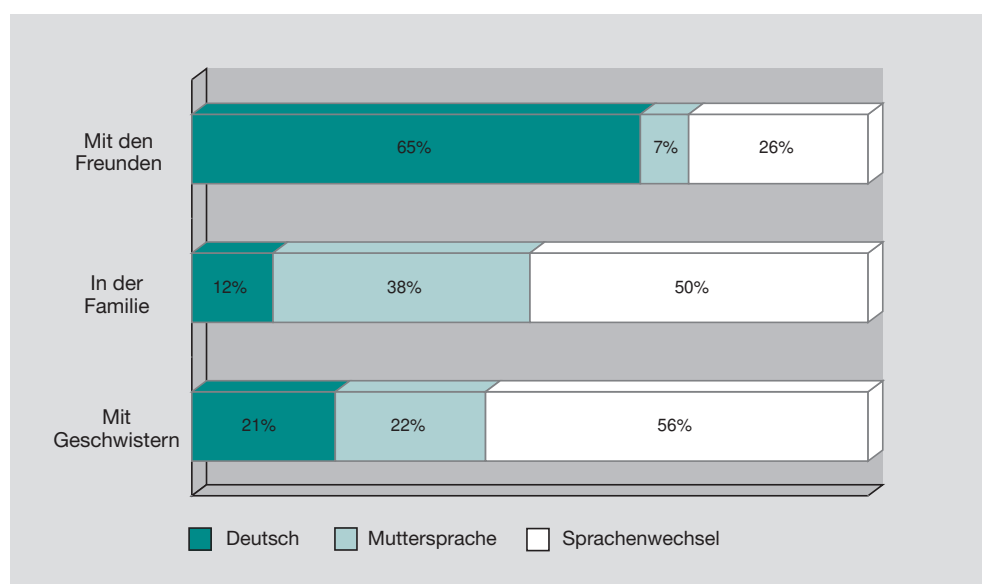
Häufig werden mangelnde oder gar gänzlich fehlende deutsche Sprachkenntnisse ausländischer Kinder und Schüler beklagt. Zudem deutet die Tatsache, dass ausländische Jugendliche deutlich schlechtere Schulabschlüsse erreichen als deutsche auf Defizite in diesem Bereich hin.

Eine deutschlandweite repräsentative Untersuchung der deutschen Sprachkenntnisse ausländischer Kinder und Jugendlicher gibt es nicht. Es stehen lediglich einige nicht repräsentative oder regional begrenzte Studien, die keine generellen Aussagen zulassen, zur Verfügung. Die Untersuchungen über die Sprachkenntnisse von Zuwanderern basieren zudem häufig auf Selbsteinschätzungen, da eine objektive Ermittlung der mündlichen und schriftlichen Sprachkenntnisse schwierig und umstritten ist. Eine aussagekräftige Studie müsste verschiedene Fähigkeiten wie Satzbildung, Grammatik, Wortschatz und Wortbildung ermitteln und beurteilen.

Wird danach gefragt, welche Sprache im Alltag überwiegend verwendet wird und wie die eigenen Deutschkenntnisse eingeschätzt werden, so wird darunter die Alltagssprache verstanden, und dementsprechend positiv fallen die Ergebnisse aus. Eine im Jahr 2000 vom Presse- und Informationsamt der Bundesregierung in Auftrag gegebene Befragung kommt zu dem Ergebnis, dass 90 Prozent der 6- bis 13-jährigen Kinder türkischer Herkunft ihrer Einschätzung nach gut Deutsch verstehen und 87 Prozent gut Deutsch sprechen können.

Laut einer Studie des Deutschen Jugendinstituts (DJI) sprechen 65 Prozent der ausländischen Kinder im Alter zwischen fünf und elf Jahren mit ihren Freunden Deutsch, und weitere 26 Prozent reden sowohl in der Herkunftssprache der Eltern als auch auf Deutsch mit ihren Freunden. Die Befragung ergab außerdem, dass mehr als die Hälfte der Kinder (56 Prozent) mit ihren Geschwistern ebenfalls in beiden Sprachen kommunizieren. Jeweils etwas mehr als 20 Prozent der Kinder gaben an, mit Geschwistern ausschließlich in der Herkunftssprache bzw. auf Deutsch zu reden (vgl. Abb. IV.3). Insgesamt scheint der größte Teil der Kinder sowohl die Herkunfts- als auch die deutsche Sprache regelmäßig zu verwenden. Nur sechs Prozent gaben zudem an, dass ihr Freundeskreis sich ausschließlich aus Personen der gleichen Nationalität zusammensetze (DJI 2000, S. 94 und 55). Die Mehrheit der ausländischen Kinder hat also nicht primär Kontakt zu Kindern der eigenen Nationalität und ist mit der deutschen Sprache vertraut.

Abb. IV.3: Sprachverhalten von ausländischen Kindern unter Freunden und mit der Familie (in Prozent)



Quelle: Deutsches Jugendinstitut (DJI) 2000, S. 89 und 94

Damit ist aber noch keine Aussage über den tatsächlichen Sprachstand der ausländischen Kinder gemacht. Eine entsprechende Untersuchung unter Erstklässlern des Bezirks Berlin-Wedding im Jahr 2000 hat erhebliche Sprachdefizite sowohl ausländischer als auch deutscher Kinder ergeben. Ziel der Studie war es, den Förderbedarf der Erstklässler zu ermitteln. Etwas mehr als Dreiviertel aller Schüler müssen der Studie zu Folge gefördert werden, darunter auch ein nicht unerheblicher Teil deutscher Kinder. Bei rund 40 Prozent der Erstklässlern wurde sogar ein intensiver Förderbedarf festgestellt, was bei ausländischen Kinder deutlich häufiger zutraf als bei deutschen Kindern.

Bei der Bewertung dieses Ergebnisses ist zu berücksichtigen, dass der betreffende Stadtteil überdurchschnittlich stark von Arbeitslosigkeit, einem niedrigen Durchschnittseinkommen und einem ungünstigen Wohnumfeld betroffen ist und über zahlreiche soziale Brennpunkte verfügt. Zudem hat die Studie gezeigt, dass auch deutsche Kinder sprachlichen Förderbedarf haben, wenn im Elternhaus nicht das für die Schule erforderliche Sprachniveau vermittelt werden kann. Dieses Sprachniveau können viele ausländische Familien ihren Kindern noch weniger vermitteln.

Die Ergebnisse der Sprachstandsmessung im Bezirk Wedding lassen vermuten, dass Eltern in sozial schwierigen Lagen unabhängig von ihrer Nationalität häufiger Probleme haben, ihren Kindern die für den schulischen Erfolg notwendigen Sprachkenntnisse zu vermitteln.

In Gebieten mit einem hohen Anteil an Kindern und Jugendlichen, die über defizitäre deutsche Sprachkenntnisse verfügen, haben diese Kinder und Jugendliche häufig nur wenig Möglichkeiten, voneinander ausreichend Deutsch zu lernen. Gerade in solchen Gebieten kommt den Bildungseinrichtungen eine wichtige Kompensationsfunktion bei der Sprachvermittlung zu.

Von den jugendlichen Aussiedlern, die zwischen 1990 und 1994 in die Bundesrepublik gekommen sind, sprechen nur acht Prozent in ihren Familien ausschließlich Deutsch. Demnach müssen Aussiedlerkinder die deutsche Sprache teilweise außerhalb der Familien lernen und haben in der Schule und im Kindergarten Förderbedarf (Sechster Familienbericht der Bundesregierung 2000, S. 183).

Gänzlich fehlende deutsche Sprachkenntnisse sind unter ausländischen Kindern und Jugendlichen die Ausnahme. Ausländische Kinder wachsen in der Regel im Kontakt mit der deutschen Sprache auf und benutzen sie auch häufig innerhalb ihrer Familie; im Kontakt zu Freunden dominiert die deutsche Sprache. Sie verwenden selten ausschließlich die eine oder die andere Sprache, der Sprachwechsel ist eher die Regel.

In den meisten Studien wird aber nicht ermittelt, ob die ausländischen Kinder durch den Kontakt mit deutschen Kindern, den Kindergartenbesuch und die Verwendung der deutschen Sprache innerhalb der Familie ein für den schulischen Erfolg ausreichendes Sprachniveau erworben haben. Eine solche, über einen Bezirk hinausgehende, Sprachstandsermittlung ausländischer Schüler wäre dringend erforderlich.

3.2 Kindergarten und Vorschule

Der Kindergarten bringt deutsche und ausländische Kinder erstmals in einem institutionellen Rahmen zusammen. Ihm kommt eine wichtige Bedeutung zu, da er die Möglichkeit bietet, Kinder auf die Schule vorzubereiten

und bestehende Sprachdefizite schon vor Schulbeginn abzubauen. Die hohe Lernfähigkeit im Kindergartenalter erleichtert es, die Kinder an die deutsche Sprache heranzuführen. Für manche ausländische Kinder ist der Kindergarten der einzige Ort, an dem sie die deutsche Sprache überhaupt erlernen können, weshalb der Kindergartenbesuch für diese Kinder eine besonders wichtige Funktion hat. Zudem kann der frühe Kontakt zwischen ausländischen und deutschen Kindern für eine interkulturelle Erziehung genutzt werden. Kindergärten sind daher als Bildungseinrichtungen zu verstehen, die eine enorm wichtige Aufgabe bei der Sprachvermittlung und der Erziehung zur Mehrsprachigkeit und Interkulturalität erfüllen.

Diese gewünschten Effekte des Kindergartenbesuchs setzen allerdings eine qualifizierte und umfangreiche Betreuung der Kinder voraus. Vor allem in Einrichtungen, in denen deutsche Kinder deutlich in der Minderzahl sind, kann nicht selbstverständlich von einer Verbesserung der Deutschkenntnisse ausgegangen werden. Ob der Kindergarten die Schulfähigkeit fördert, hängt von der Qualität der Einrichtung ab (Arbeitsstab Forum Bildung 2000, S. 24). Einrichtungen mit einem hohen Anteil an ausländischen Kindern stellen Erzieher vor große Herausforderungen, für deren Bewältigung zusätzliche Qualifikationen benötigen. Sie werden häufig nicht ausreichend für den interkulturellen Alltag in Kindergärten und Vorschulen ausgebildet. Kenntnisse in interkultureller Pädagogik erleichtern Erziehern den Umgang mit der multikulturellen Realität in den Bildungseinrichtungen und ermöglichen eine gezielte Förderung ausländischer Kinder. Insbesondere die Sprachförderung im vorschulischen Bereich erfordert zusätzliche Kenntnisse. Hier werden Verständnis und Akzeptanz für kulturelle Unterschiede gefördert, eine Voraussetzung dafür, dass die Kinder voneinander und von den Erziehern lernen können. Hierfür ist es von Vorteil, wenn Erzieher mit Migrationshintergrund zum Team gehören.

Ausländische Kinder besuchen zu einem geringeren Anteil den Kindergarten als deutsche Kinder. Ihr Anteil hat in den letzten Jahren aber deutlich zugenommen. Dies gilt nicht für alle Gebiete Deutschlands in gleichem Maße. Die Ursachen hierfür sind vielfältig und nicht im einzelnen untersucht. Es besteht aber ein offensichtlicher Zusammenhang zwischen der Erwerbsquote der Frauen und dem Kindergartenbesuch. Erwerbslose Frauen tendieren auch aus finanziellen Gründen eher dazu, die Kinderbetreuung innerfamiliär zu regeln. Dies ist vor allem dann der Fall, wenn der Bildungsauftrag des Kindergartens nicht erkannt wird und er fälschlicherweise als bloße Betreuungseinrichtung betrachtet wird.

Die Kommission empfiehlt:

- **Erzieher verstärkt im Fach interkulturelle Pädagogik aus- und weiterzubilden;**
- **auf kommunaler Ebene bei ausländischen Familien nachhaltig für den Kindergartenbesuch zu werben und über den Bildungsauftrag des Kindergartens zu informieren;**
- **verstärkt Erzieher mit Migrationshintergrund in den Kindergärten zu beschäftigen;**
- **das Kindergartenplatzangebot in Stadtgebieten, in denen überwiegend Zuwanderer leben, bedarfsorientiert auszuweiten und auch ein Betreuungsangebot für den Nachmittag anzubieten.**

3.3 Schule

Ausländische Schüler beenden ihre Schulausbildung im Vergleich zu deutschen Schülern im Durchschnitt mit deutlich niedrigeren Abschlüssen. Zwar haben sich die Schulabschlüsse der ausländischen Schüler in den letzten Jahren verbessert, doch nicht im gleichen Ausmaß wie bei deutschen Schülern. Insbesondere der im Vergleich zu deutschen Jugendlichen hohe Anteil der ausländischen Jugendlichen, die keinen Schulabschluss erlangen, ist besorgniserregend.

Der Anteil der Hauptschüler und der Jugendlichen mit Hauptschulabschluss ist unter den ausländischen Schüler mehr als doppelt so hoch wie unter den deutschen Schülern. Der Hauptschulabschluss ist der am häufigsten erreichte Abschluss ausländischer Schüler: 1999 verließen 40 Prozent von ihnen die Schule mit einem solchen Abschluss, während der Anteil unter den deutschen Schülern nur bei 20,9 Prozent lag. 15,1 Prozent der ausländischen Schüler verlassen die Schule sogar ohne Hauptschulabschluss, der entsprechende Anteil bei deutschen Schülern beträgt 5,7 Prozent. Während mehr als die Hälfte der ausländischen Schüler keinen mittleren oder hohen Bildungsabschluss erreicht, liegt der Anteil unter den deutschen Schülern nur bei etwa einem Viertel. Gleichzeitig sind aber auch beachtliche Erfolge zu verzeichnen: Nachdem 1985 noch deutlich unter 20 Prozent der ausländischen Schüler einen Realschulabschluss und nur ca. fünf Prozent das Abitur gemacht haben (Sechster Familienbericht der Bundesregierung 2000, S. 177), hatten 1999 bereits 32,7 Prozent einen Realschulabschluss und 12,2 Prozent das Abitur (vgl. Tab. IV.4).

Tab. IV.4: Deutsche und ausländische Absolventen an allgemeinbildenden Schulen im Schuljahr 1999 (in Prozent)

Abschlussart	Deutsche Absolventen			Ausländische Absolventen		
	1994	1997	1999	1994	1997	1999
Ohne Hauptschulabschluss	7,8	7,7	5,7	20,4	19,4	15,1
Mit Hauptschulabschluss	25,4	25,2	20,9	43,5	42,7	40,0
Mit Realschulabschluss	41,0	40,9	43,3	28,5	28,1	32,7
Mit Fachhochschulreife	0,8	0,7	1,1	0,7	0,8	1,3
Mit allgemeiner Hochschulreife	25,0	25,5	29,0	8,9	9,0	10,9

Quelle: Statistisches Bundesamt

Bei Statistiken zu den Bildungsabschlüssen muss beachtet werden, dass höchst unterschiedliche Gruppen miteinander verglichen werden. Verglichen werden Bildungsabschlüsse von Kindern, die seit der ersten Klasse das deutsche Schulsystem durchlaufen haben und Kindern, die oft erst in einer späteren Lebensphase in das deutsche Schulsystem eingetreten sind. Ebenfalls nicht beachtet werden die soziale Herkunft und die Bildung der Eltern, die aber nicht zu unterschätzende Auswirkungen auf die Bildungschancen der Kinder haben: So besuchen Arbeiterkinder erheblich seltener das Gymnasium als Kinder von Beamten. Bezieht man diesen Aspekt

mit ein, so fällt die Bildungsbilanz für die ausländischen Kinder erheblich günstiger aus, da ausländische Familien überdurchschnittlich oft Arbeiterfamilien sind (Sechster Familienbericht der Bundesregierung 2000, S. 175).

Die geringe Zahl der ausländischen Schüler, die einen mittleren oder höheren Schulabschluss erreichen, kann aber nicht allein durch den Bildungshintergrund der Eltern oder eine statistische Verzerrung durch schulische Quereinsteiger erklärt werden. Ausschlaggebend sind vor allem die Sprachdefizite. So hat eine Studie aus dem Jahr 1996, bei der die Leistungen aller Fünftklässler in Hamburg verglichen wurden, ergeben, dass ausländische Kinder in all den Fächern, für die sprachliche Kenntnisse grundlegend sind, deutlich schlechter abschneiden (Gogolin 2000, S. 82). Da dies aber für fast alle Schulfächer gilt, erwachsen daraus Auswirkungen für die gesamte Schulkarriere. Die sprachlichen Anforderungen steigen mit jedem Schuljahr. Neben die Alltagssprache treten hohe Anforderungen im Bereich der Schrift- und Fachsprache. Da ein großer Teil der ausländischen Eltern ihren Kindern diese anspruchsvollen schulischen Fachsprachenkenntnisse nicht in gleichem Maße vermitteln können wie die Mehrheit der deutschen Eltern, kommt den deutschen Bildungsinstitutionen hier eine wichtige Rolle zu.

Das deutsche Schulsystem gleicht die sprachlichen Defizite ausländischer Kinder offensichtlich nicht ausreichend durch Unterrichtsangebote aus, womit die Chancengleichheit erschwert wird. Die Unterrichtsgestaltung und auch die Lehrerbildung basieren weitgehend auf der Annahme einer sprachlich einheitlichen Schülerschaft. Die komplexen Inhalte des Fachunterrichts werden in einer den ausländischen Schülern häufig unzugänglichen Fachsprache vermittelt. Diese Fachsprache wird nicht zeitgleich zu den Inhalten gelehrt, sondern als bekannt vorausgesetzt.

Inzwischen prägen aber mehr und mehr ethnisch gemischte Schulklassen mit unterschiedlichen Erst- und Zweitsprachen das Bild. Auch in Zukunft ist zu erwarten, dass ein großer Teil der Schülerschaft ausländischer Herkunft ist. Um auch den Schülern, deren Erstsprache nicht Deutsch ist, den gleichberechtigten Zugang zu höheren Bildungsabschlüssen zu ermöglichen, ist eine regelmäßige Sprachförderung dieser Kinder durch das Fach Deutsch als Zweitsprache notwendig. Dieses Unterrichtsangebot sollte nicht auf die ersten Schuljahre beschränkt bleiben. Es muss in den regulären Unterricht integriert werden, um die ausländischen Kinder für die im Schulverlauf steigenden grammatikalischen und fachterminologischen Anforderungen zu befähigen. Der Unterricht muss so gestaltet sein, dass die sprachlichen Anforderungen des Fachunterrichts parallel vermittelt werden. Ganztagschulen ermöglichen eine intensivere sprachliche Förderung ausländischer Schüler.

Schulen und Lehrkräfte sind häufig unzureichend auf den Umgang mit einem hohen Anteil an Migrantenkindern vorbereitet. Gerade Schulklassen mit Kindern verschiedenster Herkunft erfordern neben einer verstärkten sprachlichen Förderung ein hohes Maß an pädagogischer Betreuung. Um dieser Anforderung gerecht werden zu können, sind interkulturelle Kompetenzen der Lehrkräfte notwendig. Diese können im Fach Interkulturelle Pädagogik erworben werden, das aber bisher kein zwingender Bestandteil der Lehrerbildung ist. Bereits in der Lehrerbildung muss deutlich werden, dass schulischer Unterricht für Kinder mit unterschiedlichen Sprachkenntnissen und einem unterschiedlichen kulturellen Hintergrund inzwischen zum deutschen Schulalltag gehört. Interkulturelle Aspekte, die

darauf ausgerichtet sind, das gegenseitige Verständnis zu wecken, müssen berücksichtigt werden.

Ausländische Eltern vermitteln ihren Kindern nur selten schriftsprachliche Kenntnisse ihrer Herkunftssprache. Muttersprachlicher Schulunterricht ist daher häufig die einzige Möglichkeit, ausländische Kinder in der Herkunftssprache ihrer Eltern zu alphabetisieren. Dies ist die Voraussetzung, um die Sprache später beruflich nutzen zu können. Da der muttersprachliche Unterricht in der Regel an vorhandene Sprachkenntnisse anknüpft, können bessere Lernerfolge erzielt werden als bei herkömmlichem Fremdsprachenunterricht. Muttersprachlicher Unterricht hat keine negativen Auswirkungen auf den Prozess des Deutschlernens, er kann vielmehr die allgemeine Sprachkompetenz stärken (Gogolin 2001, S. 3).

Da Schulabschlüsse eine wesentliche Voraussetzung für die Eingliederung in den Arbeitsmarkt sind, sollten dringend Maßnahmen ergriffen werden, um die Schulabschlüsse der ausländischen Jugendlichen zu verbessern.

Die Kommission empfiehlt,

- **eine ausreichende Zahl von Lehrkräften für die Vermittlung von Deutsch als Zweitsprache aus- und fortzubilden;**
- **die Lehrerbildung um das Fach Interkulturelle Pädagogik zu erweitern;**
- **das Fach Deutsch als Zweitsprache für die Kinder mit Migrationshintergrund in den regulären Unterricht und nicht als Zusatzangebot in den Nachmittagsstunden mit aufzunehmen;**
- **muttersprachlichen Schulunterricht, der nicht den Fremdsprachenunterricht ersetzen darf, als nachmittägliches Zusatzangebot für Kinder mit Migrationshintergrund einzurichten;**
- **aus integrationspolitischen Gründen verstärkt Ganztagschulen einzurichten und an herkömmlichen Schulen auch am Nachmittag ein Lehr- und Freizeitangebot bereitzustellen;**
- **Schulklassen mit einem hohen Anteil an Migrantenkindern und sozial Benachteiligten kleiner zu gestalten und mit Lehrkräften besser auszustatten;**
- **allen im Land lebenden Migrantenkindern eine Schulausbildung zu ermöglichen. Kindern von Asylbewerbern sollte der Schulbesuch zur Pflicht gemacht werden;**
- **die statistische Erfassung der Schul- und Bildungssituation von Aussiedler- und Ausländerkindern zu verbessern. Dabei sollte insbesondere das Phänomen der Pendelmigration, die zu häufigen Brüchen in der Bildungskarriere führt, genauer erfasst und untersucht werden.**

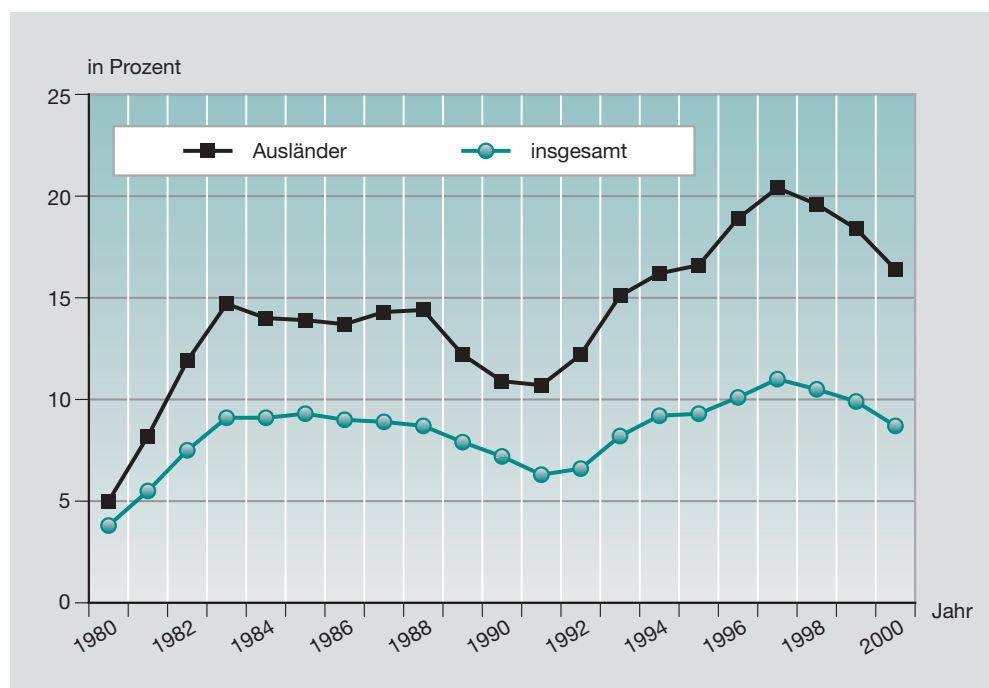
4 Integration von Zuwanderern in den Arbeitsmarkt

4.1 Erwerbsbeteiligung und Arbeitslosigkeit

In den letzten 25 Jahren ist die Erwerbsbeteiligung von Ausländern in Deutschland erheblich gesunken (vgl. Kapitel II.4.4). Ihre Beschäftigtenquote liegt derzeit mit 53 Prozent deutlich unter der Quote der Deutschen (67 Prozent). Die Chancen auf Erwerbstätigkeit haben sich für Ausländer in Deutschland offensichtlich verschlechtert. Dafür ist zum einen die Struktur des deutschen Arbeitsmarktes und zum anderen der Bildungs- und Ausbildungsstand der Ausländer verantwortlich (Seifert 2000, S. 197ff.).

Arbeitsmigranten, die in den fünfziger, sechziger und frühen siebziger Jahren nach Westdeutschland kamen, gelangten meist nur in untere Positionen der beruflichen und sozialen Hierarchie. Dies ist auf den damaligen spezifischen Arbeitskräftebedarf zurückzuführen. Ausländische Arbeitskräfte wurden vor allem in der industriellen Massenproduktion, der Schwerindustrie und im Bergbau eingesetzt und konzentrierten sich in wenigen Branchen und Berufsgruppen. Für einige Jahre übten die ausländischen Arbeitskräfte eine Pufferfunktion auf dem deutschen Arbeitsmarkt aus: In ökonomischen Wachstumsphasen sollten sie zur Verfügung stehen und in Rezessionsperioden sollte ihre Zahl wieder reduziert werden. In die Aus- und Weiterbildung dieser Gruppen investierten Staat und Wirtschaft nur in geringem Umfang, da dies aufgrund der auf Befristung angelegten Beschäftigung wenig rentabel erschien. Auch die Zugewanderten selbst bemühten sich vor dem Hintergrund ihrer zeitlich begrenzten Aufenthaltsperspektive nur in geringem Maß um berufliche Weiterbildung.

Abb. IV.4: Arbeitslosenquoten (Jahresdurchschnitte) ausländischer Erwerbspersonen und insgesamt, Deutschland (West), 1980–1999, in Prozent.



Quelle: Bundesanstalt für Arbeit, Statistisches Bundesamt

Mit der Modernisierung der Arbeitswelt haben Qualifikationen wachsende Bedeutung erhalten. Die Beschäftigungschancen Nicht- oder Geringqualifizierter sind gesunken und die Arbeitslosigkeit hat sich in Deutschland seit Beginn der achtziger Jahre deutlich erhöht. Zuwanderer sind überproportional häufig von Arbeitslosigkeit betroffen. Ihre Arbeitslosenquote übersteigt die der Einheimischen seit 20 Jahren kontinuierlich (vgl. Abb. IV.4): Im Jahr 2000 war sie mit 16,4 Prozent fast doppelt so hoch wie die der westdeutschen Bevölkerung mit 8,8 Prozent. Da 97 Prozent der Ausländer derzeit in Westdeutschland leben, wird hier nur Westdeutschland zum Vergleich herangezogen.

Je nach Herkunftsland ist die Arbeitslosigkeit unterschiedlich hoch. Detaillierte Angaben darüber, in welchem Umfang Zuwanderer aus verschiedenen Herkunftsländern gefährdet sind, liegen nur für ausländische Erwerbspersonen aus den Mittelmeerländern vor. Obwohl diese etwa im gleichen Zeitraum für ähnliche Beschäftigungsbereiche angeworben wurden, zeigen sich erhebliche Unterschiede in den Arbeitslosenquoten (vgl. Tab. IV.5).

Tab. IV.5: Arbeitslosenquoten nach Staatsbürgerschaft in Prozent

	1980	1985	1990	1995	1998	2000
Griechenland	3,8	11,5	10,0	15,7	18,2	16,1
Italien	4,8	14,3	11,0	15,9	18,0	15,2
Portugal	2,0	7,4	5,8	11,9	13,0	11,5
Spanien	3,0	8,8	7,2	10,7	12,6	11,7
Jugoslawien	2,6	10,0	6,3	9,2	11,6	11,2
Türkei	5,9	14,6	10,3	18,9	23,2	21,2

Quelle: Gutachten Seifert, S. 14

Mit steigender Arbeitslosigkeit der ausländischen Bevölkerung haben sich die nationalitätenspezifischen Unterschiede verstärkt. Migranten türkischer Herkunft waren durchgehend am stärksten von Arbeitslosigkeit betroffen. Im Jahr 2000 sank die Arbeitslosenquote aller Zuwanderer in Deutschland leicht, unter den türkischen Erwerbspersonen war sie mit 21,2 Prozent jedoch immer noch überdurchschnittlich hoch. Arbeitslosigkeit kann als ein zentrales Problem der in Deutschland lebenden Migranten aus den Mittelmeerländern gesehen werden.

Diese Einschätzung bestätigt sich, wenn man die Dauer der Arbeitslosigkeit von Zuwanderern mit berücksichtigt. Hier zeigt sich, dass nur ein kleiner Teil der Arbeitslosen wieder zurück in die Erwerbstätigkeit findet. So lag beispielsweise der Anteil der arbeitslosen Türken, die wieder eine sozialversicherungspflichtige Tätigkeit aufnahmen, im 1995 bei 27,5 Prozent, der Anteil der Griechen bei 26,4 Prozent und der der Italiener bei 32,8 Prozent. Lediglich Personen aus dem ehemaligen Jugoslawien hatten mit 45 Prozent eine höhere Wiederbeschäftigungsquote als Deutsche (43,2 Prozent).

Zuwanderer aus den Anwerbeländern tragen also nicht nur ein höheres Risiko, arbeitslos zu werden. Einmal arbeitslos geworden, ist es für sie besonders schwierig, wieder in eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung zurückzukehren. Für die Mehrzahl der Migranten bedeutet Arbeitslosigkeit über kurz oder lang das Ausscheiden aus dem Erwerbsleben.

Aussiedler und Spätaussiedler nehmen bezüglich des Arbeitsmarktes eine Sonderstellung unter den Zuwanderern ein. Sie erhalten bei Einreise die deutsche Staatsangehörigkeit und können eine Vielzahl von Integrationsangeboten wie Sprachkurse und berufliche Integrationsförderung in Anspruch nehmen. Bis Anfang der neunziger Jahre integrierte sich diese Gruppe gut in den deutschen Arbeitsmarkt. Seither hat sich diese aber kontinuierlich verschlechtert. Dies ist zum einen auf die reduzierte Förderung dieser Gruppe in der letzten Dekade zurückzuführen, zum anderen hat sich die Qualifikationsstruktur der zuwandernden Spätaussiedler deutlich verändert. Sie stammen inzwischen fast ausschließlich aus der ehemaligen Sowjetunion, beherrschen die deutsche Sprache nur mangelhaft und haben vielfach Qualifikationen, die auf dem deutschen Arbeitsmarkt kaum zu verwerten sind. Erschwerend kommt die angespannte ökonomische Situation in Deutschland hinzu. 1999 lag der Anteil der arbeitslos gemeldeten Spätaussiedler mit 20 Prozent sogar um etwa drei Prozentpunkte über dem Vergleichswert für Ausländer.

Untersuchungen, die Mitte der achtziger bis Mitte der neunziger Jahre durchgeführt wurden, zeigen, dass die Erwerbstätigenquote der Aussiedler und Spätaussiedler im ersten Jahr nach der Zuwanderung nicht einmal halb so hoch war wie im Herkunftsland unmittelbar vor der Zuwanderung nach Deutschland (vgl. Tab. IV.6). Insgesamt waren nur 35 Prozent der Aussiedler im erwerbsfähigen Alter im Jahr nach der Zuwanderung erwerbstätig. Ob eine Erwerbstätigkeit aufgenommen wird oder nicht, scheint nicht in erster Linie eine Folge der konjunkturellen Wirtschaftslage zum Zeitpunkt der Zuwanderung zu sein. In den achtziger und neunziger Jahren unterscheiden sich die Erwerbstätigen- und Arbeitslosenquoten nach Ablauf eines Jahres kaum.

Tab. IV.6: Erwerbstätigkeit von Aussiedlern vor und nach der Zuwanderung (in Prozent)

	Insgesamt	Männer	Frauen	1984–1988	1989–1990	1991–1995
<i>Im Jahr vor der Zuwanderung</i>						
Erwerbstätig	75	83	69	78	75	77
Arbeitslos	2	1	2	3	1	2
Nicht erwerbstätig	23	16	29	19	24	21
<i>Im Jahr nach der Zuwanderung</i>						
Erwerbstätig	35	47	22	36	36	30
Arbeitslos	17	20	14	20	13	23
Nicht erwerbstätig	48	33	64	44	51	47
<i>Zwei Jahre nach der Zuwanderung</i>						
Erwerbstätig	43	55	32	46	44	39
Arbeitslos	14	11	16	9	9	28
Nicht erwerbstätig	43	34	52	45	47	33

Daten: Sozio-ökonomisches Panel (SOEP)

Quelle: Gutachten Seifert, S. 31

Zahlreiche Aussiedler befinden sich im Jahr nach der Zuwanderung noch in Sprachkursen, Bildungs- und Weiterbildungsmaßnahmen; daher wurde der Erwerbsstatus zwei Jahre nach der Zuwanderung ebenfalls untersucht. Auch dann liegen die Erwerbsquoten der Aussiedler noch erheblich unter

denen vor der Zuwanderung, allerdings mit 43 Prozent höher als nach einem Jahr. Zwei Jahre nach der Zuwanderung wirkte sich die ungünstige Konjunktur nun doch deutlich auf die Integrationschancen der zwischen 1991 und 1995 zugewanderten Aussiedler aus.

Die Langzeitarbeitslosigkeit von Spätaussiedlern kann nicht quantifiziert werden, da Aussiedler nur in den ersten fünf Jahren nach der Einreise statistisch gesondert erfasst werden. Aussiedler haben generell erhebliche Schwierigkeiten, eine Stelle zu finden; für viele beginnt der Aufenthalt in Deutschland mit der Arbeitslosigkeit.

Die Erwerbsbeteiligung von Zuwanderern ist geringer als die der einheimischen Bevölkerung. Zuwanderer sind überdurchschnittlich stark von Arbeitslosigkeit betroffen. Der Wiedereinstieg in den Arbeitsmarkt nach Perioden der Arbeitslosigkeit ist für Zuwanderer besonders schwer. Spätaussiedler haben derzeit ähnliche Probleme, sich in den Arbeitsmarkt zu integrieren, wie Zuwanderer aus den Anwerbeländern. Die Arbeitsmarktchancen von Gering- und Nichtqualifizierten haben sich seit den siebziger Jahren insgesamt erheblich verschlechtert.

Derzeit ist der Arbeitsmarktzugang vom Aufenthaltsstatus der Migranten abhängig. Rund 47 Prozent der im Jahr 2000 in Deutschland lebenden Ausländer hatten laut Auskunft des Bundesarbeitsministeriums nur einen nachrangigen Zugang zum Arbeitsmarkt oder befanden sich noch in der einjährigen Wartefrist.

Der Zugang zum Arbeitsmarkt ist eine wichtige Voraussetzung für Integration. Der Einstieg ins Erwerbsleben ermöglicht Migranten, ihren Lebensunterhalt selbst zu bestreiten, lässt Kontakte zu Einheimischen entstehen und erleichtert die soziale und kulturelle Identifikation mit der Aufnahmegesellschaft.

Aus integrationspolitischer Sicht erscheint es daher sinnvoll, Migranten mit dauerhafter Aufenthaltsperspektive einen möglichst raschen Zugang zum Arbeitsmarkt zu gewähren (vgl. Kap. II.4.7).

4.2 Berufliche Bildung

Die Probleme von Zuwanderern auf dem Arbeitsmarkt stehen in engem Zusammenhang mit ihrer Bildungssituation. Schulische und berufliche Bildung ist in modernen Gesellschaften die zentrale Ressource und Voraussetzung für eine Positionierung auf dem Arbeitsmarkt. Bildungs- und Erwerbskarrieren greifen ineinander über. Wenn Bildungsabschlüsse fehlen, kommt es häufig zum Ausschluss vom Arbeitsmarkt.

Ausländer

Das schulische und berufliche Bildungsniveau der Ausländer hat sich seit der Anwerbephase verbessert. Nicht nur der Anteil der Gymnasiasten und Realschüler, sondern auch derjenigen, die in Angestelltenberufen tätig sind, hat kontinuierlich zugenommen. So hat sich die zweite Generation junger Ausländer, die in Deutschland aufgewachsen ist, im Vergleich zur Generation ihrer Eltern zunehmend an der schulischen und beruflichen Ausbildung in Deutschland beteiligt und höhere Bildungsabschlüsse erworben. Allerdings deuten einige Untersuchungen darauf hin, dass sich zumindest für jugendliche Türken seit der ersten Hälfte der neunziger Jahre eine Verschlechterung abzeichnet (Gutachten Esser, S. 42ff.). Viele ausländische Jugendliche beenden die Schule ohne Abschluss. Ausländische Jugendliche

brechen ihre Schulausbildung wesentlich häufiger vorzeitig ab als deutsche. Fast ein Fünftel verließ im Jahr 1998 die Schule ohne jeden Abschluss; bei deutschen Abgängern lag diese Quote bei einem Zwölftel (Statistisches Bundesamt 1998, Fachserie 11, Reihe 1). Schulabbrecher üben in der Regel gering bezahlte Tätigkeiten als un- und angelernte Arbeitskräfte aus.

Auch Ausländer mit Haupt- oder Realschulabschluss sind häufiger als un- und angelernte Arbeitskräfte beschäftigt als Deutsche mit vergleichbarem Schulabschluss. Besser ist die Situation für die kleine Gruppe von Ausländern mit Abitur: Sie sind verglichen mit Deutschen sogar etwas häufiger in mittleren und höheren Angestelltenberufen tätig. Hier zeigt sich, dass Ausländer bei gleicher Bildung auch in die entsprechenden Positionen gelangen.

Insgesamt liegt die Bildungsbeteiligung von Ausländern weit hinter der Bildungsbeteiligung von Einheimischen. So durchliefen 1998 lediglich 64 Prozent der ausländischen Männer im Alter zwischen 15 und 20 Jahren allgemeinbildende oder berufliche Ausbildungen, während unter den Deutschen 93 Prozent dieser Altersgruppe beteiligt waren. In höheren Altersgruppen nimmt diese Differenz noch zu.

Auch der Anteil der jugendlichen Ausländer, die eine Ausbildung im dualen System aufnehmen, bleibt deutlich hinter dem deutscher Jugendlicher zurück. So haben 1998 nur 39 Prozent der ausländischen, aber 64 Prozent der deutschen Jugendlichen eine Lehre begonnen (Sechster Familienbericht der Bundesregierung 2000, S. 181). Zudem konzentrieren sich ausländische Auszubildende häufig auf ein kleines Spektrum von Lehrberufen. Im Handwerk sind ausländische Jugendliche mit einem Anteil von neun Prozent überrepräsentiert, während ihr Ausbildungsanteil im öffentlichen Dienst mit drei Prozent weit unter dem Durchschnitt liegt.

Obwohl der öffentliche Dienst aufgrund seiner besonderen Aufgabe eine Vorbildrolle spielen könnte, hat er bislang als Ausbilder von jugendlichen Zuwanderern nur geringe Bedeutung erlangt. Dies mag teilweise auf das Beamtenrecht zurückzuführen sein, das die deutsche Staatsangehörigkeit für die Ausübung eines Beamtenberufes voraussetzt. Allerdings ist nur ein Teil der Ausbildungsplätze des öffentlichen Dienstes mit dem Beamtenstatus verbunden, die übrigen könnten in dieser Hinsicht problemlos mit ausländischen Jugendlichen besetzt werden.

Die geringe Beteiligung von jugendlichen Ausländern am dualen Ausbildungssystem ist zum einen auf Informationsdefizite und zum anderen auf ein zu geringes Angebot an Ausbildungsstellen zurückzuführen. Erfahrungsgemäß haben es Zuwanderer schwerer als ihre einheimischen Mitbewerber, einen betrieblichen Ausbildungsplatz in Wirtschaft und Verwaltung zu finden (Bündnis für Arbeit 2000). Sie konkurrieren oft erfolglos mit schulisch zunehmend höher qualifizierten Deutschen um eine begrenzte Zahl von Ausbildungsplätzen. Durch betriebliche Absprachen und begleitende Verbundmaßnahmen kann die Ausbildungsbereitschaft gegenüber jungen Migranten jedoch erhöht werden. Die Zusammenarbeit mit außerbetrieblichen Trägern, die einschlägige Erfahrung mit der Qualifizierung von Zuwanderern haben, kann ein wichtiger Schritt sein, um ausländische Jugendliche verstärkt in die betriebliche Ausbildung zu bringen.

Jugendliche Migranten und ihre Eltern müssen umfassend über die Bedeutung der Schul- und Berufsausbildung für das Erwerbsleben in Deutschland aufgeklärt werden. Viele Familien ausländischer Herkunft fällen ihre Bildungsentscheidungen mit Blick auf die Situation in ihrem Herkunftsland. Das dortige

Berufsspektrum ist für Eltern der ersten Migrantengeneration häufig der maßgebliche Orientierungspunkt. Die Dauer der Ausbildung der Kinder muss zudem mit einem eventuellen Zeitpunkt der Rückkehr in Einklang gebracht werden. Viele Familien ausländischer Herkunft setzen große Erwartungen in die Ausbildung ihrer Kinder in Deutschland. Die Elterngeneration hofft, durch eine Bildungskarriere der Kinder für die Lasten der Migration entschädigt zu werden.

Es ist zu beobachten, dass sich Ausländer zunehmend an beruflichen Weiterbildungsmaßnahmen beteiligen. Nach Informationen der Bundesanstalt für Arbeit begannen 46 000 Ausländer im Jahre 2000 eine berufliche Weiterbildung, 44 800 Ausländer nahmen an kurzzeitigen Maßnahmen wie Praktika teil und 9 700 Ausländer begannen eine Arbeitsbeschaffungsmaßnahme. Die Berücksichtigung ausländischer Arbeitnehmer in arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen entspricht ihrem Anteil von rund acht Prozent an den sozialversicherungspflichtig Beschäftigten, liegt aber unter ihrem Anteil an den Arbeitslosen (12 Prozent).

In den achtziger Jahren wurden Sprachkurse im Vorfeld von Qualifizierungsmaßnahmen gefördert, die sich besonders für Frauen bewährten. Diese Maßnahmen wurden damals aus Beitragsmitteln der Arbeitslosenversicherung finanziert. Eine Wiederaufnahme dieser Förderung erscheint sinnvoll, es müssten allerdings andere Finanzierungsmöglichkeiten geprüft werden.

Spätaussiedler

Die Herkunft und der Bildungsstand der zuwandernden Spätaussiedler haben sich in der letzten Dekade stark verändert. So sank der Anteil der im industriellen und handwerklichen Bereich qualifizierten Spätaussiedler gegenüber in Dienstleistungsberufen Ausgebildeten im Laufe der letzten Dekade deutlich (Westphal 1999, S. 137). Weiterhin hat der Anteil an Akademikern unter den zuwandernden Spätaussiedlern abgenommen.

Viele Spätaussiedler können ihre mitgebrachte schulische und berufliche Ausbildung derzeit in Deutschland nur bedingt einbringen. Der Wiedereinstieg in den vormals ausgeübten Beruf gelingt nur in einigen Fällen. Die mitgebrachten akademischen und handwerklichen Qualifikationen der Spätaussiedler entsprechen inhaltlich häufig nicht den deutschen Ausbildungsgängen und werden in Deutschland meist nicht anerkannt (Ewert 2000, S. 60f.).

Daher nehmen Spätaussiedler in Deutschland bei Eintritt in das Erwerbsleben meist Tätigkeiten an, die unter ihrem Qualifikationsniveau liegen. Dies führt langfristig häufig zu Dequalifizierung. Besonders Frauen sind von dieser Entwicklung betroffen. Wie eine aktuelle Studie zeigt, werden Männer, insbesondere Techniker und Facharbeiter, eher wieder in ihrer früheren Qualifikationsstufe beschäftigt als qualifizierte Aussiedlerinnen. Diese finden meist keine vergleichbare Beschäftigung in Deutschland (Greif et al. 1999, S. 81–106). Auch Sprachdefizite sind für diese vergleichsweise schlechte Platzierung von Spätaussiedlern auf dem deutschen Arbeitsmarkt verantwortlich (vgl. Kap. IV.3).

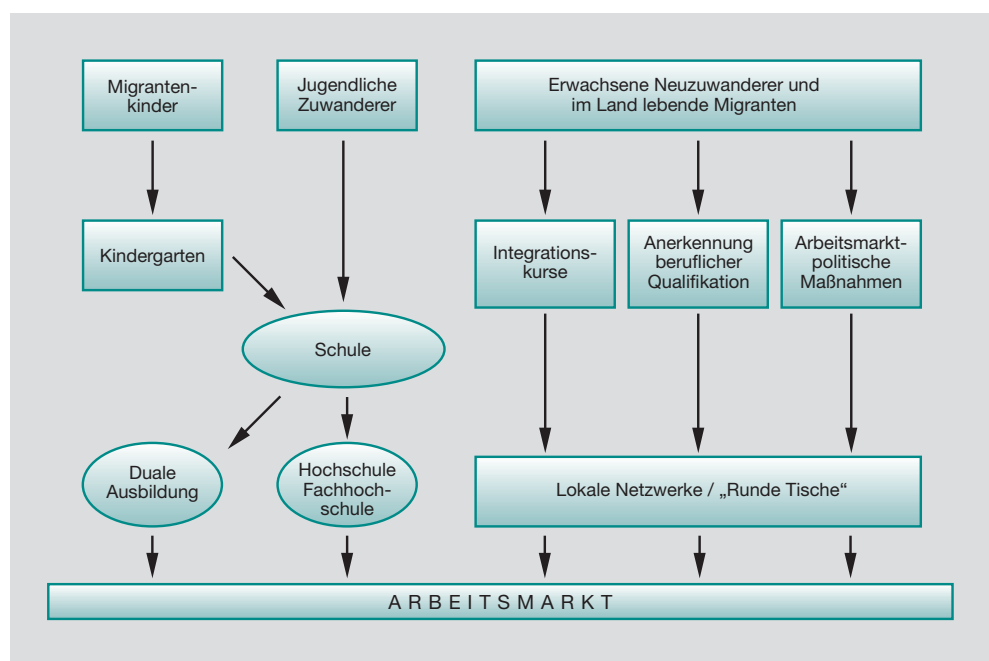
Über die Bildungsbeteiligung junger Spätaussiedler in Deutschland liegt kaum verlässliches Zahlenmaterial vor. In Nordrhein-Westfalen lag ihr Anteil an Hauptschülern im Schuljahr 1996/1997 mit 28 Prozent klar über dem der Ausländer mit 22 Prozent und dem aller Schüler von 13 Prozent (Dietz 1999, S. 164). Der Anteil der Gymnasiasten war dementsprechend niedrig.

Junge Spätaussiedler sind weit unterdurchschnittlich am dualen Ausbildungssystem beteiligt. Sie arbeiten als Un- und Angelernte häufig in Beschäftigungsbereichen, die konjunkturellen Schwankungen unterliegen, und sind so besonders von Arbeitslosigkeit bedroht. Berufliche Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen sind hier besonders notwendig.

Ausländer haben im Vergleich zu Deutschen erhebliche schulische und berufliche Bildungsdefizite; dies gilt auch für Spätaussiedler und ist für beide Gruppen vor allem auch auf mangelnde Deutschkenntnisse zurückzuführen. Die Bildungsprobleme von Ausländern und Spätaussiedlern haben sich in den letzten Jahren angeglichen. Beide Gruppen haben daher einen ähnlichen Förderungsbedarf.

Um die vorhandenen Defizite zu beseitigen, sind eine Reihe aufeinander abgestimmter Maßnahmen erforderlich (vgl. Abb. IV.5).

Abb. IV.5: Integration von Zuwanderern in den Arbeitsmarkt



Die Kommission empfiehlt,

- die Integration von Ausländern und Aussiedlern nach einheitlichen Grundsätzen zu fördern. Schon in den Schulen sollte gezielt Aufklärungsarbeit geleistet werden, die sich speziell auf die Ausbildungsmöglichkeiten jugendlicher Zuwanderer bezieht. Auch die Eltern der Jugendlichen sollten miteinbezogen werden.
- die Zusammenarbeit in Netzwerken zu intensivieren bzw. neu aufzubauen. Die kommunalen Netzwerke sollten die wichtigsten Akteure (Kammern, Länder, Kommunen, Wirtschaft und Gewerkschaften, Arbeitsverwaltung, Vereine, Verbände und Organisationen) mit einschließen.
- die berufliche Ausbildung im dualen System und die Einstellung von Zuwanderern im öffentlichen Dienst voranzuführen.

treiben. Der öffentliche Dienst hat hier eine Vorreiterrolle zu übernehmen und ein Signal für andere Beschäftigungsbereiche zu setzen.

- **Migranten durch spezielle, auf ihren Bedarf zugeschnittene Arbeitsförderungsmaßnahmen zu schulen. Falls erforderlich, muss diese Förderung durch Fachsprachkurse ergänzt werden.**
- **die gegenwärtige Praxis der Anerkennung von beruflichen Qualifikationen mit dem Ziel zu überprüfen, auf Dauer zugewanderten Migranten den Zugang zu bisher schwer zugänglichen Gewerben und Berufen, z.B. im Gesundheitsbereich, zu erleichtern.**

Die Anerkennung von Ausbildungsabschlüssen im akademischen Bereich gestaltet sich derzeit äußerst schwierig. Davon sind nicht zuletzt jüdische Zuwanderer betroffen, die einen hohen Akademikeranteil aufweisen. Durch entsprechende Weiterbildungskurse und Lehrgänge der Otto-Benecke-Stiftung konnten allerdings beachtliche Vermittlungserfolge in Anstellungsverhältnissen erzielt werden.

Die Kommission empfiehlt, die Zahl der zur Verfügung stehenden Weiterbildungsplätze zu erhöhen.

Eine Ausbildung im dualen System kann nach derzeitigem Recht nur aufgenommen werden, wenn eine Arbeitserlaubnis vorliegt. Jugendliche Asylbewerber und jugendliche Flüchtlinge ohne Aufenthaltsstatus sind daher in der Regel von der Aufnahme einer Lehre ausgeschlossen. Jugendliche können jedoch nicht für die Kriegs- oder Krisensituation in ihren Herkunftsländern verantwortlich gemacht werden. Um ihnen berufliche Perspektiven zu sichern, sollte eine Teilnahme am dualen Ausbildungssystem rechtlich ermöglicht werden.

Die Kommission empfiehlt, jugendlichen Flüchtlingen eine Arbeitserlaubnis zum Zweck der Aufnahme einer Ausbildung im dualen Ausbildungssystem zu erteilen.

4.3 Selbständigkeit

Die Zahl der ausländischen Selbständigen ist in Deutschland erheblich gestiegen (Gutachten Seifert, S. 25f.). Während 1970 noch weniger als zwei Prozent der erwerbstätigen Ausländer selbständig waren, lag ihr Anteil 1998 immerhin bei 8,8 Prozent (Deutsche 10,1 Prozent). Seit der zweiten Hälfte der neunziger Jahre stagniert dieser Anstieg.

Unter den ausländischen Selbständigen stellen jene aus den ehemaligen Anwerbeländern in absoluten Zahlen die größte Gruppe. An erster Stelle stehen Türken mit 43 000 Selbständigen, gefolgt von Italienern (38 000) und Griechen (27 000). Die höchste Selbständigenquote haben Griechen (12,7 Prozent) und Italiener (11,1 Prozent).

Die Selbständigkeit von Zuwanderern wird unterschiedlich bewertet. Einerseits gilt sie als Ausdruck gelungener Integration, andererseits wird sie als eine Folge der Verdrängung von Migranten aus dem ersten Arbeitsmarkt interpretiert. Insbesondere die Beschäftigung von Zuwanderern in Nischen-

ökonomien und in Bereichen, die für Deutsche wenig attraktiv sind, wird als Beleg hierfür angeführt. Für Deutschland liegen zu dieser Thematik nur wenige Studien vor.

Die Branchenverteilung der Selbständigen aus den Anwerbeländern weicht erheblich von derjenigen deutscher Selbständiger ab. Die Selbständigen aus den Anwerbeländern arbeiten vor allem im Gastgewerbe, wo 44,4 Prozent von ihnen beschäftigt sind (Deutsche 5,6 Prozent) (Gutachten Seifert, S. 26). Im Handel sind weitere 19,4 Prozent der Selbständigen aus diesen Ländern tätig. In den produktionsnahen, den öffentlichen, den sozialen Diensten und in der Landwirtschaft sind sie hingegen unterrepräsentiert.

Deutsche wie ausländische Selbständige weisen eine deutlich günstigere Einkommensstruktur auf als abhängig Beschäftigte (vgl. Tab. IV.7). Dennoch zeichnet sich für Selbständige aus den Anwerbeländern eine ungünstiger Einkommensstruktur als für deutsche ab. Nur halb so viele ausländische wie deutsche Selbständige haben ein monatliches Einkommen von mehr 6 000 DM.

Tab. IV.7: Einkommensverteilung von Selbständigen und abhängig Beschäftigten nach Staatsbürgerschaft, 1995

Monatliches Nettoeinkommen in DM	Selbständige		Abhängig Beschäftigte	
	Deutsche	Ausländer	Deutsche	Ausländer
bis unter 1 400	7,5	10,9	5,8	10,0
1 400 – 2 199	11,3	21,8	21,9	34,0
2 200 – 2 999	16,1	23,7	34,3	40,0
3 000 – 3 999	17,7	17,1	20,0	13,5
4 000 – 4 999	13,5	10,0	8,9	1,6
5 000 – 5 999	9,5	4,1	4,5	0,4
6 000 und mehr	24,4	12,4	4,6	0,5

Unter die Kategorie Ausländer fallen Personen aus Italien, dem ehemaligen Jugoslawien, Griechenland, Portugal, Spanien und der Türkei.

Daten: SOEP

Quelle: Gutachten Seifert, S. 27

Generell kann aus den Einkommensdifferenzen zwischen abhängig beschäftigten und selbständigen Zuwanderer geschlossen werden, dass die Selbständigkeit allenfalls für einen kleinen Teil der ausländischen Selbständigen durch geringe Arbeitsmarktchancen erzwungen war. Die Selbständigkeit von Zuwanderern kann insgesamt als Integrationsindikator gewertet werden, da die Einkommensstruktur erkennen lässt, dass ausländische Selbständige nicht in Niedriglohnbereiche abgedrängt sind.

Die selbständige Erwerbstätigkeit von Ausländern hat erhebliche beschäftigungspolitische Bedeutung. Ein ausländischer Selbständiger beschäftigt im Durchschnitt drei weitere Mitarbeiter. Bei 263 000 ausländischen Selbständigen im Jahre 1999 resultierten daraus hochgerechnet 780 000 Arbeitsplätze für abhängig Beschäftigte. Die Beschäftigungseffekte der ausländischen Selbständigkeit können auf insgesamt mehr als eine Million Erwerbstätige veranschlagt werden. Sie ist damit zu einem bedeutenden Wirtschaftsfaktor in Deutschland geworden und schafft nicht nur Beschäftigung, sondern bereichert auch das Güter- und Leistungsangebot im Inland.

Eine besondere Bedeutung könnten ausländische Selbständige auch für die berufliche Bildung jugendlicher Zuwanderer und Einheimischer erlangen.

Zudem könnten sie als Ausbilder zur Verbesserung des wechselseitigen Verständnisses und der Kommunikation zwischen Zuwanderer- und Aufnahmegesellschaft beitragen.

Nach Untersuchungen des Zentrums für Türkeistudien könnten etwa 80 Prozent der türkischen Betriebsstätten theoretisch ausbilden und dabei ein breites Berufsspektrum abdecken. 40 Prozent der Betriebe erfüllen bereits jetzt die betrieblichen Voraussetzungen dafür uneingeschränkt; tatsächlich bilden aber nur zehn Prozent der Betriebe aus.

Hier besteht folglich ein erhebliches Potenzial an ungenutzter Ausbildungskapazität. Dabei äußerten 75 Prozent der türkischen Unternehmer durchaus ihre Bereitschaft zur Ausbildung. Die Hemmnisse seien in mangelnder Erfahrung, Informationsdefiziten, in der Furcht vor der Ausbildereignungsprüfung und vor bürokratischen Hürden zu sehen. Aussagen über die Situation der Ausbildung bei Selbständigen anderer Zuwanderergruppen liegen nicht vor.

Die Kommission empfiehlt daher,

- **die Beratungs- und Unterstützungsprogramme für ausländische Unternehmensgründer zu verstärken und**
- **durch eine gezielte Informationspolitik bei ausländischen Selbständigen für die Einrichtung von Ausbildungsplätzen und für die Einstellung ausländischer sowie deutscher Auszubildender zu werben.**

5 Soziale und kulturelle Integration

Schwierigkeiten bei der Integration in einem neuen Land galten lange Zeit als ein Merkmal der Einwanderergeneration, das die nachfolgenden Generationen, die im Aufnahmeland aufwachsen, nicht aufweisen. In den letzten Jahren hat sich aber gezeigt, dass auch bei den in Deutschland aufwachsenden Kindern von Migranten deutliche Integrationsdefizite zu erkennen sind. In der Öffentlichkeit wird über zunehmende Abgrenzungstendenzen diskutiert. Um einerseits vorschnelle Urteile zu vermeiden und andererseits Probleme klar zu identifizieren, muss der Stand der sozialen und kulturellen Integration der Zuwanderer in Deutschland differenziert betrachtet werden.

5.1 Familie

Die in Deutschland lebenden ausländischen Familien haben wesentlich zu den bisherigen Integrationserfolgen der einzelnen Zuwanderer beigetragen. Die hohen Solidarpotenziale ausländischer Familien sind eine wichtige soziale Ressource, um den Eingliederungsprozess in die Aufnahmegesellschaft zu bewältigen. Familiäre Netzwerke helfen, sich in der neuen Umgebung zurechtzufinden und Alltagsprobleme zu bewältigen. Die Hinwendung zum Aufnahmeland wird erleichtert, wenn die Wanderung im Familienverband durchlebt wird. Im Integrationsprozess unterstützen sich die Generationen oftmals gegenseitig: Die besseren Sprachkenntnisse der Kinder und Enkel werden in Familien häufig zur Informationsbeschaffung und zur Kontaktaufnahme genutzt. Insbesondere ausländische Mütter sind häufig aufgrund mangelnder Deutschkenntnisse von ihren Kindern abhängig. Die jüngere Generation hat in solchen Fällen eine Brückenfunktion zur Aufnahmegesellschaft. Andererseits unterstützen ältere Migranten ihre Kinder bei der

Kinderbetreuung und erleichtern ihnen so die Integration in den Arbeitsmarkt. Der Wunsch, im Familienverband zu leben, hat viele ältere Migranten dazu veranlasst, ihre Rückkehrabsichten aufzugeben.

Das emotionale Verhältnis der türkischen Jugendlichen in Deutschland zu ihren Eltern ist deutlich enger als das deutscher Jugendlicher. So bezeichnen 61 Prozent der türkischen Jugendlichen das emotionale Verhältnis zur Mutter und 51 Prozent zum Vater als „sehr gut“. Unter den deutschen Jugendlichen geben dies nur 42 Prozent im Bezug auf die Mutter und 33 Prozent im Bezug auf den Vater an (Gutachten Nauck/Steinbach, S. 79). Es ist anzunehmen, dass in einer fremden Umgebung familiäre und damit vertraute, verlässliche Bindungen an Bedeutung gewinnen.

Familien benötigen stabile Rahmenbedingungen. Entscheidungen wie die Heirat, die Gründung einer Familie oder die Wahl einer Schulart für die Kinder werden langfristig getroffen. Unsichere Rahmenbedingungen wie temporäre Aufenthaltsgenehmigungen, fehlende Arbeitserlaubnisse oder eine Unterbringung in Sammelunterkünften behindern die Eigeninitiative der Familie und erschweren langfristige Investitionen in Bildung und Ausbildung. Eine unsichere Aufenthaltsperspektive lässt die Bereitschaft für Zukunftsinvestitionen sinken. Dies gilt in besonderer Weise für unvollständige Familien. Unfreiwillig auseinandergerissene Familien können sich nur schwer auf die Aufnahmegesellschaft einlassen und diese als ihre Heimat annehmen. Ein gemeinsamer Aufenthaltsort für die ganze Familie ist daher integrationsfördernd.

Die Kommission hält stabile Rahmenbedingungen für ausländische Familien für wichtig, damit Solidarpotenziale der Familie zum Tragen kommen können (vgl. Kap. IV.7.2 und III.3.4). Hierzu sollten Informations- und Anlaufstellen für Migranten zur Verfügung stehen, um die ausländischen Familien bei der Eingliederung zu unterstützen.

Vergessen wird meistens die geschlechtsspezifische Unterschiedlichkeit. Migrantinnen sind in besonderem Maß dem „Fremdsein und -bleiben“ ausgesetzt. Die Chancen von Frauen auf gleichberechtigte Teilhabe am beruflichen und öffentlichen Leben sind wegen der oft starken patriarchalischen Strukturen eher gering. Hier kommt es darauf an, die schwierige Balance zwischen Achtung von kultureller Verschiedenheit und dem Anspruch auf Gleichberechtigung, Selbstbestimmung und gesellschaftliche Partizipation zu halten.

Deswegen brauchen Migrantinnen neben Angeboten zur sprachlichen und beruflichen Integration in höherem Maße zunächst Hilfen, um aus ihrer sozialen Isolation herauszukommen. Gute Beispiele finden wir bei den Wohlfahrtsverbänden und den Familienbildungsstätten. Migrantinnen werden dort auf Familienhilfe in sozialen Diensten vorbereitet. Im Rahmen von Familieninterventionsprogrammen werden Frauen der betroffenen Minderheiten tätig. Sie helfen Frauen bei Integrationsschwierigkeiten, helfen Müttern des gleichen Kulturkreises, ihre Kinder so zu erziehen, dass sie in deutschen Kindergärten und Schulen besser zurecht kommen.

Die Kommission empfiehlt, Deutschkurse anzubieten, die sich gezielt und ausschließlich an Mütter richten. Bewährt haben sich Kursangebote, die zeitgleich zum Schulunterricht oder dem Kindergartenbesuch der Kinder stattfinden,

da in dieser Zeit die Kinderbetreuung gewährleistet ist. Es ist von Vorteil, wenn die Sprachkurse in den Räumen des Kindergartens oder der Schule der Kinder stattfinden, da die Umgebung den Müttern vertraut ist. Dieses Kursmodell hat oft den positiven Nebeneffekt, dass die Identifikation der Mütter mit den Bildungseinrichtungen der Kinder wächst, und sie dadurch die Kinder in der Schule verstärkt unterstützen.

5.2 Heiratsverhalten

Binationale Ehen prägen unseren Alltag seit vielen Jahren. In der letzten Zeit hat die Zahl derjenigen Deutschen, die sich für einen ausländischen Ehepartner entscheiden, deutlich zugenommen. Das Heiratsverhalten von Zuwanderern wird als wichtiger Indikator für den Grad der Integration betrachtet. Heiraten in Deutschland geborene Kinder von Zuwanderern einen im Ausland lebenden Partner aus dem Herkunftsland ihrer Familie, wird dies oftmals als Scheitern der Integration gewertet. Es bestehe die Gefahr, dass sich die aus dem Ausland nachziehenden Ehepartner erst integrieren müssten und die aus diesen Ehen hervorgehenden Kinder in einem vom Heimatland zu sehr geprägten Haushalt aufwüchsen. Im Gegensatz dazu wird von einem hohen Anteil binationaler Ehen zwischen Zuwanderern und Deutschen auf ein hohes Maß an Integration sowie auf große Offenheit der Mehrheitsgesellschaft gegenüber Zuwanderern geschlossen.

Die statistischen Daten zum Heiratsverhalten der Zuwanderer und der hier geborenen Nachkommen von Zuwanderern sind wenig aussagekräftig. Die deutsche Eheschließungsstatistik erfasst lediglich die vor deutschen Standesämtern geschlossenen Ehen. Danach wurden 1999 in Deutschland 58 569 binationale Ehen geschlossen. Zu den im Ausland oder in ausländischen Konsulaten geschlossenen Ehen finden sich keine Angaben.

Die Statistiken über die Visumerteilung zum Zwecke des Familiennachzugs enthalten aber immerhin Angaben über den Umfang des Ehegattennachzugs. Im Jahr 2000 wurden zu diesem Zweck 58 189 Visa erteilt, 30 610 davon für den Nachzug zu einem deutschen und 27 579 zu einem ausländischen Partner. Etwa die Hälfte des Ehegattennachzugs zu Ausländern fand zu Türken statt. 8 102 Türcinnen und 4 841 Türken reisten zu in Deutschland lebenden Türken ein, zudem 3 879 Türken und Türcinnen zu deutschen Ehepartnern. Es ist davon auszugehen, dass sich hierunter auch viele türkischstämmige Deutsche befanden (vgl. Kap. III.4.1).

Anhand dieser ungenügenden Statistiken kann keine Aussage über eventuelle Abschottungstendenzen von Zuwanderern im Zusammenhang mit ihrem Heiratsverhalten getroffen werden. Insbesondere lässt sich nicht statistisch belegen, dass eine zunehmende Zahl hier lebender und aufgewachsener Zuwanderer Ehepartner im Herkunftsland sucht.

5.3 Wohnsituation

In fast allen großen Städten in Deutschland haben sich Wohngebiete mit einem hohen Zuwandereranteil gebildet. Diese Stadtteile verfügen häufig über eine umfassende ausländische Infrastruktur. In der öffentlichen Diskussion wird kritisiert, dass diese Wohnviertel Integrationsdefizite verstärken, da der dort fehlende Kontakt zu Deutschen integrationshemmend sei.

Bis heute leben Ausländer beengter als Deutsche: 1997 standen ihnen pro Person durchschnittlich 25 qm Wohnfläche zur Verfügung, Deutschen hingegen 38 qm. Obwohl Ausländer oftmals in schlechter ausgestatteten Wohnungen leben als Deutsche, zahlen sie im Durchschnitt höhere Mieten (Gutachten Häußermann/Siebel, S. 18). Dies lässt vermuten, dass sie auf dem Wohnungsmarkt gegenüber Deutschen diskriminiert werden. Tatsächlich geben über 40 Prozent der in Deutschland lebenden Türken an, bei der Wohnungssuche eine Ungleichbehandlung erfahren zu haben (Gutachten Sen et al., S. 39).

Von 1980 bis 1998 ist der Anteil der Ausländer, die Wohnungseigentümer sind, von 2,3 auf 8,8 Prozent gestiegen (Bundesausländerbeauftragte 2000, S. 175). Dies ist sowohl Ausdruck der Bleibeabsicht als auch eine Reaktion auf die Schwierigkeiten, günstigen Wohnraum zu finden.

Für die ungleiche Versorgung von Ausländern und Deutschen mit Wohnraum gibt es auch strukturelle Gründe: Ausländische Familien verfügen durchschnittlich über ein geringeres Einkommen als deutsche, weshalb sie in der Konkurrenz um begehrten Wohnraum häufig unterliegen. Das ihnen zur Verfügung stehende Wohnungsangebot ist oft beschränkt, und sie konzentrieren sich daher nach wie vor in innerstädtischen, nicht sanierten Altbaugebieten mit schlechter Wohnumfeldqualität, in Sozialbaugroßsiedlungen und alten Arbeiterquartieren. Da viele deutsche Mittelschichtsfamilien solche Gebiete meiden und ausländische Familien diese Nische nutzen, entstehen die öffentlich häufig als „Ausländerviertel“ wahrgenommenen Gebiete mit hoher Ausländerkonzentration. In Köln wohnen beispielsweise drei Viertel aller Ausländer in einem Drittel der Stadtteile, in Frankfurt ein knappes Drittel der Ausländer in einem Siebtel aller Stadtteile.

In den Sozialbaugroßsiedlungen in städtischen Randlagen wohnen häufig überproportional viele ausländische Familien gemeinsam mit sozial schwächeren deutschen Familien. Ursprünglich waren diese Siedlungen für breitere Schichten der Bevölkerung konzipiert. Durch die Subventionierung des Mietpreises sollte eine „soziale Mischung“ erreicht werden, hierfür waren die Einkommensgrenzen für die Bezugsberechtigung relativ hoch angesetzt. Es fand faktisch eine Subventionierung der finanziell etwas besser gestellten Haushalte statt, damit diese nicht abwanderten. Durch den Abbau der Mietsubventionierung für diese Haushalte kam es zu deren Abwanderung. Die entstandenen Lücken wurden durch einkommensschwächere, häufig ausländische Familien, gefüllt; damit wurden der soziale Wohnungsbau vieler Orts zum „Randgruppenwohnungsbau“ (Gutachten Häußermann/Siebel, S. 63 ff.).

Um den entstandenen sozialen Problemen in solchen Gebieten zu begegnen, haben viele Städte und Kommunen bereits städtebauliche und infrastrukturelle Maßnahmen ergriffen. So wurden beispielsweise häufig Begegnungsstätten und Bürgertreffpunkte eingerichtet, Grünanlagen angelegt, Straßen verkehrsberuhigt und Spiel- und Sportmöglichkeiten geschaffen. Das Bund-Länderprogramm „Die soziale Stadt“ fördert solche Initiativen seit 1999 mit jährlich 100 Millionen Mark. Seit 2001 ist diese Summe auf 150 Millionen Mark im Jahr aufgestockt worden, sie sollte weiterhin entsprechend des Bedarfs erhöht werden.

Ursache für die hohe Konzentration von Zuwanderern in bestimmten Stadtteilen ist also weniger die Neigung der Zuwanderer, unter sich leben zu wollen als die mangelnde Akzeptanz vieler ausländischer Familien, auch aufgrund ihrer Einkommenssituation, auf dem Wohnungsmarkt.

Die Wohngebiete mit hoher Ausländerkonzentration bringen sowohl positive wie negative Integrationseffekte mit sich. Insbesondere für die Erstintegration von Neuzuwanderern kann es von Vorteil sein, wenn auf eigenethnische Netzwerke in der Nachbarschaft zurückgegriffen werden kann. Hier können Hilfestellungen bei der Eingliederung in die Aufnahmegesellschaft und der Arbeitssuche gegeben werden. Der Umgang mit Zuwanderern aus dem eigenen Herkunftsland kann zudem emotional stabilisierend wirken. Für die nachfolgenden Generationen kann aber genau dies problematisch werden: Die ausgeprägte ausländische Infrastruktur in den Wohngebieten mit hohem Ausländeranteil kann ökonomische und soziale Aufstiegsmöglichkeiten bieten, die leichter zu erreichen sind als eine Karriere in der Mehrheitsgesellschaft. Orientieren sich die Zuwanderer aber von vornherein nicht mehr auf den allgemeinen Arbeitsmarkt, so verzichten sie auf vielfältige Möglichkeiten des Aufnahmelandes. Oftmals wird damit der soziale Aufstieg in der Mehrheitsgesellschaft verhindert, und dauerhafte Randständigkeit wird wahrscheinlich. Um auf dem Arbeitsmarkt der Aufnahmegesellschaft bestehen zu können, müssen Zuwanderer über wettbewerbsfähige Qualifikationen verfügen, die ihnen einen sozialen Aufstieg ermöglichen.

Ökonomisch und sozial in der Aufnahmegesellschaft integrierte Zuwanderer tendieren dazu, die Wohngebiete mit hoher Ausländerkonzentration zu verlassen und sich in einem attraktiveren Wohnumfeld niederzulassen. Die ausländische Mittelschicht, die sich in den letzten Jahrzehnten in Deutschland herausgebildet hat, bevorzugt ähnlich wie die deutsche Mittelschicht die städtischen Randgebiete.

Wohnviertel mit einem hohen Ausländeranteil und einer ausländischen Infrastruktur können für die Erstintegration von Neuzuwanderern hilfreich sein, während sie für nachfolgende Generation möglicherweise zu einer Sackgasse werden. Sie sind nicht die Ursache von Aus- und Abgrenzung der Zuwanderer und ihrer sozialer und wirtschaftlicher Randständigkeit. Sie können die Zuwanderer aber dazu verleiten, sich mit den dort gebotenen Möglichkeiten zufrieden zu geben und nicht weiter in die eigene Qualifikation zu investieren und sich nicht um intensivere Kontakte zur Mehrheitsgesellschaft zu bemühen.

Zuwanderer müssen daher mit Hilfe von Integrationsmaßnahmen dazu befähigt werden, berufliche Chancen und soziale Aufstiegsmöglichkeiten auch außerhalb dieser Wohnviertel wahrnehmen zu können. Um die sozialen Konflikte in den Sozialbausiedlungen zu entschärfen, sind neben sozialpolitischen Anstrengungen städtebauliche Maßnahmen, wie sie das Bundesländerprogramm „Die soziale Stadt“ fördert, zur Steigerung der Attraktivität solcher Gebiete sinnvoll. Durch eine die soziale Mischung gewährleistende Wohnraumbelegungspolitik können soziale Brennpunkte verhindert werden.

5.4 Identifikation mit der alten oder neuen Heimat?

Eine hohe Identifikation mit dem Aufnahmeland ist nur bei Zuwanderern zu erwarten, die fortgeschrittene Integrationserfolge verzeichnen können. Die emotionale Hinwendung zur Aufnahmegesellschaft stellt sich in der Regel erst nach sprachlicher, sozialer und struktureller Integration ein. Eine entscheidende Voraussetzung hierfür ist die Akzeptanz durch die Aufnahmegesellschaft.

Ein Anzeichen für zunehmende Identifikation mit dem Aufnahmeland ist der Verzicht auf Rückkehrpläne. Der Entschluss, nicht zurückkehren zu wollen,

geht in der Regel mit einer eindeutigeren Orientierung auf das Aufnahmeland einher. Wer entschieden hat, sich nicht nur vorübergehend in Deutschland aufhalten zu wollen, hat größeres Interesse an der Verbesserung seiner Lebenssituation in Deutschland.

Eine im Jahr 2000 durchgeführte Repräsentativbefragung kommt zu dem Ergebnis, dass die Hälfte der Migranten aus den ehemaligen Anwerbeländern dauerhaft in Deutschland bleiben will und dass ein weiteres Drittel unentschieden ist. Rückkehrabsichten haben hingegen lediglich 15 Prozent der Zuwanderer (Marplan 2000, S. 47). Die Rückkehrneigung hängt u.a. vom Alter und der Aufenthaltsdauer ab. Bei jüngeren Zuwanderern gibt es eine deutlich höhere Bleibeabsicht als bei älteren, und sie steigt mit der Aufenthaltsdauer in Deutschland.

Es besteht zudem ein Zusammenhang zwischen dem Alter der Zuwanderer und ihrer Verbundenheit mit Deutschland. Je jünger beispielsweise die türkischstämmigen Befragten sind, desto eher sehen sie Deutschland als ihre Heimat an oder fühlen sich beiden Ländern verbunden. Auch der Geburtsort ist hierfür entscheidend: Über 70 Prozent der in Deutschland geborenen Türken fühlen sich beiden Ländern oder ausschließlich Deutschland verbunden.

Auch hinsichtlich des Selbstverständnisses als Deutsche bestehen erhebliche Unterschiede zwischen jüngeren und älteren Zuwanderern. Während sich 17 Prozent aller Zuwanderer als Deutsche begreifen, beträgt dieser Anteil allein bei den Angehörigen der zweiten Generation 32 Prozent (Statistisches Bundesamt 2000, S. 576).

Tab. IV.8: Rückkehrabsicht und Heimatverbundenheit türkischstämmiger Migranten nach bestimmten Merkmalen (in Prozent)

	Rückkehrabsicht			Heimatverbundenheit mit		
	Nein	Ja	Weiß nicht	Türkei	Deutschland	Beide
Alter						
18 bis 29 Jahre	53,6	23,0	23,3	28,8	26,3	37,5
30 bis 45 Jahre	43,7	32,7	23,3	40,7	18,1	36,7
46 bis 60 Jahre	38,3	40,4	21,3	49,0	11,9	35,2
Älter als 60 Jahre	41,5	39,8	18,7	65,0	14,6	17,1
Aufenthaltsdauer						
1 bis 3 Jahre	38,1	33,3	28,6	61,9	14,3	23,8
4 bis 9 Jahre	41,4	34,4	24,2	52,9	14,0	28,0
10 bis 20 Jahre	46,5	30,1	23,4	38,6	18,9	38,0
21 bis 30 Jahre	45,3	31,2	23,2	37,1	19,3	37,3
Mehr als 30 Jahre	49,8	37,1	17,8	49,8	18,4	29,4
Zuwanderungsgrund						
Gastarbeiter	39,5	41,8	18,7	58,3	13,6	26,4
Flüchtling/Asylbewerber	76,9	12,8	10,3	18,4	36,8	21,1
Familienzusammenführung	43,4	31,3	25,0	39,3	17,8	38,2
Studium/Ausbildung	41,0	43,6	15,4	35,0	10,0	45,0
Ich wurde hier geboren	59,3	17,7	23,1	20,5	29,6	41,6
Insgesamt	45,4	31,8	22,6	40,1	19,0	36,4

Quelle: Gutachten Sen et al., S. 96

Als Hinweis auf ein hohes Maß an Identifikation mit der neuen Heimat kann auch das Interesse an der Einbürgerung gewertet werden, da diese zumeist erst in Erwägung gezogen wird, wenn ein Daueraufenthalt beabsichtigt ist und bereits Integrationserfolge erzielt wurden. Da für die Annahme der deutschen Staatsangehörigkeit in der Regel die frühere Staatsangehörigkeit aufgegeben werden muss, kommt dieser Schritt nur für diejenigen in Frage, die sich sicher sind, in Deutschland bessere Lebensperspektiven als im Herkunftsland zu haben.

21,6 Prozent der Migranten aus den ehemaligen Anwerbeländern geben an, „sehr interessiert“ an der deutschen Staatsangehörigkeit zu sein, und weitere 36 Prozent sind „etwas interessiert“. Insbesondere jüngere Zuwanderer haben ein großes Interesse an der Erlangung der deutschen Staatsangehörigkeit. Der Anteil der „sehr Interessierten“ liegt bei den unter 25-Jährigen mit 34 Prozent erheblich höher als in anderen Altersgruppen, gleiches gilt auch für den Anteil der „etwas Interessierten“ (Marplan 2000, S. 49). Das Interesse bei Migranten aus EU-Staaten ist deutlich niedriger als bei Türken, da ihre Unionsbürgerschaft bereits mit weitgehenden Rechten in Deutschland verbunden ist.

Es zeigt sich, dass ein großer Teil der Zuwanderer bereits heute über Bleibeabsichten verfügt und daher einen dauerhaften Bestandteil der in Deutschland lebenden Bevölkerung ausmachen wird. Eine umfassende und frühzeitige Integration ist daher sinnvoll und notwendig. Die hohe Identifikation der Jüngeren mit Deutschland und das relativ starke Selbstverständnis dieser Gruppe als Deutsche zeigen, dass sich der oftmals behauptete zunehmende Rückbezug auf das Herkunftsland oder eine bewusste Abgrenzung der zweiten und dritten Zuwanderergeneration von der deutschen Gesellschaft statistisch nicht belegen lässt.

5.5 Mitgliedschaft in Organisationen

Zuwanderer kleben Plakate im Wahlkampf, kochen Paella auf Stadtteilfesten und kicken in eigenen und in deutschen Fußballvereinen. Das Vereinsleben spielt eine wichtige Rolle im Alltag der Zuwanderer. Ihre sozialen und politischen Formen sind vielfältig: sie reichen vom Engagement in Parteien, über die Gewerkschaften bis hin zu Folkloregruppen und Sportvereinen. Gleichwohl wird ihre Bedeutung für die Integration oft unterschiedlich bewertet. Führt die Mitgliedschaft in ihnen zu einer Abkapselung von der Mehrheitsgesellschaft oder ist sie gerade eine Voraussetzung für die gleichberechtigte Artikulation und Wahrnehmung von Interessen?

Grundsätzlich ist zwischen Vereinigungen, die sich am Herkunftsland und solchen, die sich an der Aufnahmegesellschaft orientieren, zu unterscheiden. Bei den erstgenannten stehen die Politik, Kultur oder Religion der Herkunftsländer im Mittelpunkt. Sie widmen sich jedoch auch den Problemen der Zuwanderer im Aufnahmeland. Vielfach bieten sie ihren Mitgliedern praktische Lebenshilfe, wie Hausarbeitenbetreuung, Rechts- und Sozialberatung und Sprachkurse. Das Engagement in diesen Vereinigungen ist oft unpolitisch und trägt in erster Linie zur Lebenszufriedenheit von Zuwanderern bei. Es ist insbesondere für die erste Einwanderergeneration eine wichtige Quelle sozialer Anerkennung (Diehl/Urban 1999). Sie bedeutet jedoch auch einen Rückzug in die eigene Zuwanderergemeinde. Es zeigt sich aber, dass jüngere Migranten diese Vereine oft für zu festgelegt und unflexibel halten und andere Vereine vorziehen (Sechster Familienbericht der Bundesregierung 2000, S. 166f.).

Tab. IV.9: Mitgliedschaft türkischer Jugendlicher in Vereinen und Organisationen nach Geschlecht (Mehrfachnennungen möglich, in Prozent)

		Männer	Frauen
Deutsche Vereine	Heimat- oder Bürgerverein	3	2
	Jugend- oder Studentenverbindung	6	2
	Kirche	8	5
	Gewerkschaft	19	6
	Sportverein	30	10
	Sonstige	11	9
Türkische Vereine	Jugendverband	6	2
	Kulturverein	17	12
	Sportverein	18	4
	Sonstige	21	15

Quelle: Gutachten Sen et al., S. 110

Hingegen ist die Mitgliedschaft in deutschen Vereinigungen meist mit Interesse an der Aufnahmegesellschaft verbunden. Sie ermöglicht Kontakte, trägt zur Verbesserung der deutschen Sprachkenntnisse bei und eröffnet Möglichkeiten der kulturellen Teilhabe. Die Entscheidung für deutsche Vereine und Organisationen ist ein Zeichen für Integration; sie signalisiert die Bereitschaft, sich mit den sozialen Bedingungen des Aufnahmelandes aktiv auseinander zu setzen.

Türkische Jugendliche beispielsweise sind weitaus häufiger in deutschen Vereinen und Gewerkschaften organisiert als in türkischen. 52 Prozent der türkischen Jugendlichen sind sowohl in einem türkischen als auch in einem deutschen Verein Mitglied (Gutachten Sen et al., S. 111). Griechische, türkische und italienische junge Erwachsene sind jeweils sogar häufiger Mitglied in deutschen Organisationen (ausgenommen Sportvereinen) als die vergleichbare deutsche Altersklasse. Eine Befragung des Deutschen Jugendinstituts (DJI) hat ergeben, dass bei diesen Gruppen insbesondere der Organisationsgrad in Gewerkschaften bedeutend größer ist, was auf den hohen Anteil von Migranten in gewerblichen Berufen und möglicherweise auf die gewerkschaftliche Migrationsarbeit zurückzuführen ist (vgl. Tab. IV.10).

Der Deutsche Sportbund betreibt seit vielen Jahren eine aktive Integrationsarbeit. Es zeigt sich, dass türkische Jugendliche erheblich öfter Mitglied in deutschen Sportvereinen sind als in türkischen (vgl. Tab. IV.9).

Tab. IV.10: Anteil der Gewerkschaftsmitglieder bei 18- bis 25-jährigen Erwerbstätigen nach Herkunft und Geschlecht (in Prozent)

	Italiener	Griechen	Türken	Ostdeutsche	Westdeutsche	Anzahl der Befragten
Männlich	17,6	23,7	28,8	11,5	12,3	1291
Weiblich	19,5	17,2	13,4	7,7	10,3	1013

Quelle: Gille et al. 2000, S. 164

Das politische Interesse von Zuwanderern in Deutschland ist nach Befragungen geringer als das Deutscher. Von den etwa sechs Prozent Türken, die im Jahr 1995 Mitglied einer politischen Vereinigung waren, war zudem der Großteil in einer politischen Organisation aktiv, die sich am Herkunftsf-

land orientiert (Diehl et al. 1999, S. 33). Mit längerem Aufenthalt und schwindenden Rückkehrabsichten sinkt in der Regel das politische Interesse am Herkunftsland und damit das politische Engagement in diesen auf das Herkunftsland ausgerichteten Parteien. Dies zeigt sich auch am Beispiel der hier seit längerem lebenden Italiener und der Zuwanderer aus dem ehemaligen Jugoslawien. In der Regel hängt das Interesse an der deutschen Politik mit den deutschen Sprachkenntnissen zusammen: ohne sprachlichen Zugang ist keine politische Partizipation möglich.

Festzustellen ist, dass deutsche Vereine von jungen Migranten als Alternative zu ausländischen Vereinen akzeptiert werden. In Gewerkschaften, aber auch in Sportvereinen ist das Miteinander von Ausländern und Deutschen bereits die Regel. Viele Zuwanderer sind sowohl in deutschen als auch in ausländischen Vereinen und Organisationen aktiv. Zumindest bei den jüngeren Migranten zeigt die hohe Akzeptanz deutscher Vereine und Organisationen, dass in dieser Hinsicht eine weitgehende Integration in die deutsche Gesellschaft stattgefunden hat.

5.6 Islam

Die Vielfalt der Religionen in Deutschland hat in den letzten Jahrzehnten zugenommen. Die größte in Deutschland lebende nicht-christliche Gruppe sind die Muslime, deren Zahl von der Bundesregierung auf 2,8 bis 3,2 Millionen Menschen geschätzt wird. Diese Gruppe steht häufig im Mittelpunkt der öffentlichen Diskussion. So zeigen etwa der Streit um die Akzeptanz des Kopftuches bei muslimischen Lehrerinnen und Schülerinnen und die Auseinandersetzungen um die Errichtung von Moscheen, dass Deutschland noch weit davon entfernt ist, den Islam als gleichberechtigte Religion im eigenen Land zu akzeptieren.

Das Grundgesetz garantiert „die Freiheit des Glaubens, des Gewissens und die Freiheit des religiösen und weltanschaulichen Bekenntnisses“ sowie der „ungestörten Religionsausübung“ (Art. 4 Abs. 1 und 2 GG) und ist damit allen Religionen gegenüber gleichermaßen wertneutral. Zusätzlich ist in Art. 7 Abs. 3 GG festgelegt, dass der Religionsunterricht in den öffentlichen Schulen mit Ausnahme der bekenntnisfreien Schulen ein ordentliches Lehrfach ist, und dass er unbeschadet des staatlichen Aufsichtsrechts in Übereinstimmung mit den Grundsätzen der Religionsgemeinschaften erteilt wird.

Die Gewährleistung der freien Religionsausübung ist eine wesentliche Voraussetzung für die Integration von Minderheiten. Eine nachhaltige Integration und Identifikation des Einzelnen mit der Mehrheitsgesellschaft setzt die Akzeptanz der eigenen Person und Religion durch die Mehrheitsgesellschaft voraus. Diskriminierung und Benachteiligung verhindern eine solche Identifikation. So wie von Einwanderern zu Recht erwartet wird, dass sie die Normen des deutschen Grundgesetzes achten, so können auch sie sich auf diese berufen.

Konfliktreich wird das Prinzip der Religionsfreiheit häufig dann, wenn die „fremde“ Religion in Deutschland im Alltag sichtbar wird. Die bloße Existenz von Moscheen und Koranschulen wird fälschlicherweise immer wieder als Ausdruck von Fundamentalismus und Desintegration der muslimischen Bevölkerung gewertet.

Obwohl in der muslimischen Bevölkerung vielfach der Wunsch besteht, auch im öffentlichen Raum präsent zu sein, verbleiben viele Moscheen in

Hinterhöfen, da sie häufig Schwierigkeiten haben, andere Räumlichkeiten zu finden.

Der pauschale Verdacht des Fundamentalismus gegenüber islamischen Organisationen in Deutschland ist falsch. Zweifellos gibt es hier islamische Organisationen, die sich den freiheitlich-demokratischen Werten unserer Gesellschaft nicht verbunden fühlen. Auch gibt es unter den Migranten entsprechende Verhaltensweisen, die mit den Wertvorstellungen des Grundgesetzes – wie etwa der Gleichberechtigung von Frauen – nicht übereinstimmen. Andererseits setzen sich zahlreiche muslimische Vereine für die Integration ihrer Mitglieder in die deutsche Gesellschaft ein und leisten gute und integrativ wirkende Sozial- und Bildungsarbeit.

Diese um Integration bemühten muslimischen Vereine und Organisationen könnten Gemeinden und Kommunen als Ansprechpartner für die muslimische Bevölkerung dienen. Gesprächsangebote müssen allerdings ein Ende finden, wenn die Werte des Grundgesetzes in Frage gestellt werden oder eine politische Instrumentalisierung beabsichtigt ist. Wenn Minderheiten der Mehrheitsgesellschaft keine Akzeptanz und Toleranz entgegenbringen, können sie dies auch nicht für sich in Anspruch nehmen.

Der Organisationsgrad von Muslimen in religiösen Vereinen in Deutschland beträgt nach Schätzungen der Bundesausländerbeauftragten nur 12 bis 15 Prozent. Das bedeutet jedoch nicht, dass die Moscheen und religiösen Vereine nur von dieser kleinen Gruppe genutzt werden. Immerhin bezeichnen sich 72 Prozent der türkischstämmigen Migranten als religiös oder sehr religiös.

Es wird geschätzt, dass ca. zehn Prozent der muslimischen Eltern ihre in Koranschulen schicken. Diese unterliegen nicht der staatlichen Schulaufsicht, da es sich um privat organisierte Vereine handelt. In einigen Koranschulen werden zum Teil Lehrinhalte und Werte vermittelt, die nicht mit der freiheitlich-demokratischen Grundordnung im Einklang stehen. Obwohl dies nur für einen Teil der Koranschulen gilt, wäre es sinnvoll, dass deutsche Schulen den muslimischen Eltern eine Alternative zum Besuch des Religionsunterrichtes ihrer Kinder anbieten. Die überwiegende Mehrheit der in Deutschland lebenden Muslime befürwortet einen konfessionellen Religionsunterricht an deutschen Schulen.

Zwar gibt es in einigen Bundesländern islamischen Religionsunterricht, es fehlt aber ein dem Grundgesetz entsprechender bekenntnisorientierter Unterricht, der in Übereinstimmung und Beteiligung mit den Religionsgemeinschaften erarbeitet werden muss. Da der Schulunterricht der Kulturhoheit der Länder unterliegt, ist der islamische Religionsunterricht bisher in den einzelnen Ländern unterschiedlich geregelt. In einigen Ländern wird er im Rahmen des muttersprachlichen Unterrichts auf Türkisch abgehalten, in anderen auf Deutsch. Zum Teil wird er durch vom türkischen Ministerium für nationale Erziehung entsandte Lehrkräfte in türkischer Sprache auf Grundlage türkischer Lehrpläne angeboten. Andere Länder bieten eine religiöse Unterweisung durch in Deutschland fortgebildete Lehrkräfte auf Grundlage der vom jeweiligen Landesinstitut erstellten Lehrpläne an.

Die Einführung eines regulären islamischen Religionsunterrichts stellt einen wichtigen Schritt bei der Gleichstellung und Gleichbehandlung der Muslime gegenüber den bereits etablierten Religionsgemeinschaften im Bereich der allgemeinbildenden Schulen dar. In der Erziehung und schulischen Sozialisation der hier aufwachsenden muslimischen Kinder und Jugendlichen hat

er identitätsbildende und identitätsstützende Funktion. Der Unterricht kann eine Brückenfunktion für die in zwei Lebenswelten aufwachsenden Kinder übernehmen. Die Pflege kultureller Identitäten kann Orientierungslosigkeit bei Jugendlichen entgegenwirken. Zudem kann islamischer Religionsunterricht das Vertrauen der muslimischen Eltern in die deutsche Schule und die Identifikation mit Deutschland stärken.

Die Kommission empfiehlt daher,

- **im Einklang mit Art. 7 Abs. 3 GG islamischen Religionsunterricht in deutscher Sprache in das Unterrichtsprogramm an deutschen Schulen aufzunehmen und damit eine Alternative zu dem Lehrangebot privater Koranschulen zu schaffen,**
- **Lehrpersonal für den islamischen Religionsunterricht in Deutschland auszubilden,**
- **den islamischen Religionsunterricht an deutschen Schulen so zu gestalten, dass er zur Identitätsfindung jugendlicher Muslime beiträgt.**

5.7 Mediengewohnheiten

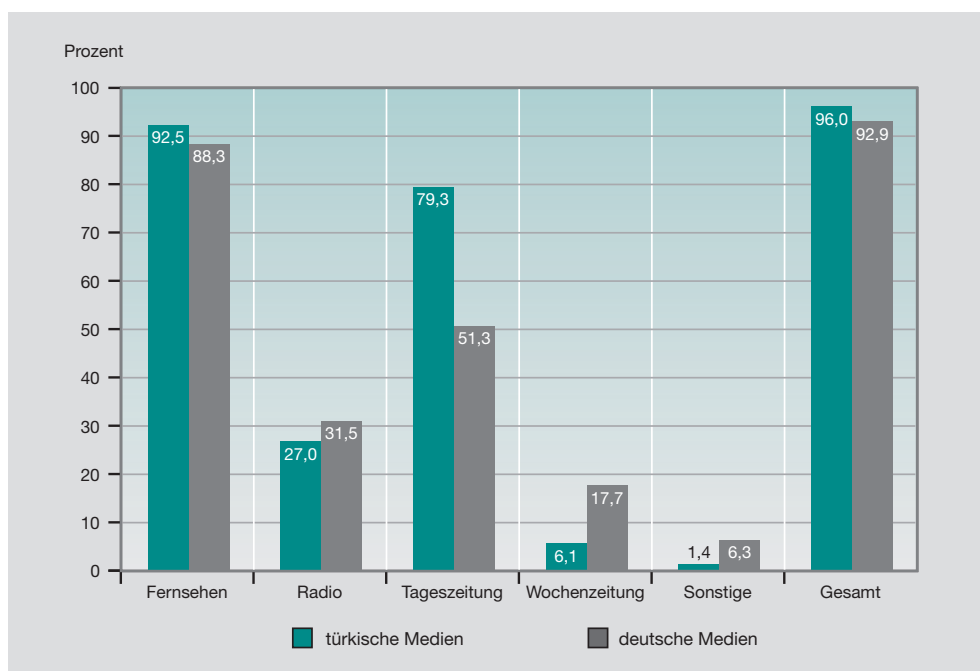
In den letzten Jahren hat sich das Medienangebot in Deutschland erheblich verändert. Durch die Einführung des Satelliten- und Kabelfernsehens und die Zulassung von Privatsendern ist das Angebot umfangreicher und damit heterogener geworden. Auch die Zahl der in Deutschland erhältlichen Zeitschriften und Zeitungen ist gestiegen. Im Zusammenhang mit der Digitalisierung des Kabelnetzes ist erneut eine Ausweitung und Differenzierung des Medienangebotes zu erwarten. Die größere Wahlfreiheit bedeutet, dass die gesellschaftliche Kommunikation, die in modernen Gesellschaften hauptsächlich über die Medien stattfindet, dezentraler und uneinheitlicher geworden ist. Einwanderer haben heute die Möglichkeit, nicht nur zwischen deutschsprachigen Medien, sondern auch zwischen fremdsprachlichen Angeboten zu wählen. Sie sind nicht mehr auf die Medien des Aufnahmelandes angewiesen, da heute per Satellitenübertragung oder Kabel das Fernsehprogramm des Herkunftslandes in Deutschland empfangen werden kann.

Die ausschließliche Nutzung ausländischer Medien kann desintegrierend wirken. Die Nutzung einheimischer Medien durch Zugewanderte ist für die politische Willensbildung und für den Zugang zu Informationen wichtig. Eine Integration ohne das Wissen übereinander ist schwer vorstellbar.

Insbesondere das große Angebot türkischsprachiger Medien in Deutschland hat eine Diskussion um „parallele Kommunikationswelten“ entfacht. Fast 86 Prozent der türkischen Haushalte haben die Möglichkeit, Sendungen in der Muttersprache über Satellit oder Kabel zu empfangen. Laut einer Erhebung des Zentrums für Türkeistudien nutzen 92,5 Prozent der türkischstämmigen Bevölkerung türkische Fernsehprogramme (vgl. Abb. IV.6). Auch in der Türkei produzierte türkische Tageszeitungen finden zahlreiche Leser, sie haben in Deutschland eine Auflage von über 250 000 Exemplaren. Sie sind häufig durch Berichte über das Aufnahmeland ergänzt. Diese Tageszeitungen vermitteln nicht immer ein realistisches Bild von Deutschland, und einigen ist in den letzten Jahren vorgeworfen worden, dass ihre Berichterstattung polarisierend und nationalistisch sei.

Die hohen Auflagen der türkischen Zeitungen und die intensive Nutzung des türkischen Fernsehangebotes deuten zunächst auf die Existenz von parallelen Kommunikationswelten. Dies wäre allerdings nur dann der Fall, wenn ausschließlich ausländische Medien genutzt würden. Medienanalysen zeigen aber, dass die wenigsten türkischstämmigen Zuwanderer ausschließlich türkische Medien in Anspruch nehmen. So nutzen 88,3 Prozent zusätzlich zu dem türkischen Fernsehprogrammen auch das Angebot deutscher Sender.

**Abb. IV.6: Mediennutzung der türkischstämmigen Bevölkerung
(Mehrfachnennungen möglich)**



Quelle: Gutachten Sen, S. 73

Die türkische Bevölkerung in Deutschland nutzt intensiv deutsche Medien, hat aber gleichzeitig ein großes Interesse an türkischen Informationsquellen. Das deutsche Medienangebot scheint die Bedürfnisse der Zuwanderer nicht ausreichend zu befriedigen.

In den letzten Jahren hat die Präsenz von Zuwanderern – zumeist jedoch im Jugend- und Unterhaltungsbereich – in den deutschen Medien zugenommen, was zu einer stärkeren Akzeptanz deutscher Medien bei den Zugewanderten führen und Vorurteile auf Seiten der deutschen Bevölkerung abbauen könnte.

Insbesondere die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten sollten ausländische Gebührenzahler als Zielgruppe anerkennen und ihr Programm für diese attraktiver gestalten. Sie sollten in Rundfunkräten vertreten sein. Es wäre für die Akzeptanz deutschen Medien bei der ausländischen Bevölkerung von Vorteil, wenn die Zahl der Journalisten und Moderatoren mit ausländischem Hintergrund erhöht würde. Eine Förderung und Qualifizierung angehender Journalisten mit Migrationshintergrund, wie in einem Modellprojekt des Adolf-Grimme-Instituts durchgeführt, könnte hierfür ein Beitrag sein. Insgesamt sollte dem Thema Integration und Medien größere politische Aufmerksamkeit gewidmet werden.

6 Wahrnehmung von Zuwanderung in Deutschland

6.1 Soziale Akzeptanz

Folgt man den in der Tagespresse publizierten Entwicklungstrends und Meinungsumfragen zum Thema „soziale Akzeptanz von Zuwanderung“, ergibt sich ein uneinheitliches Bild. Je nach wirtschaftlicher Konjunkturlage und Wahlkampfauseinandersetzung schwanken die Meinungsäußerungen zwischen Zustimmung zu und Ablehnung von Zuwanderung. Die Aussagekraft der Umfrageergebnisse, die in der öffentlichen Diskussion auf große Resonanz stoßen, ist jedoch aufgrund methodischer Unklarheiten gering.

Wissenschaftlich fundierte, auf der Basis der ALLBUS-Datensätze (Allgemeine Bevölkerungsumfrage der Sozialwissenschaften) gewonnene Aussagen über die langfristige Entwicklung der sozialen Akzeptanz von Zuwanderern in Deutschland kommen zu anderen Resultaten:

Der Kontakt zwischen Migranten und Deutschen hat sich seit 1980 in allen Lebensbereichen kontinuierlich intensiviert (Gutachten Nauck/Steinbach, S. 18). Ob am Arbeitsplatz, in den Familien oder im Bekanntenkreis, die gemeinsamen Berührungspunkte und Freundschaften haben beträchtlich zugenommen. Gleichzeitig haben die Vorurteile der Deutschen gegenüber Ausländern zwischen 1980 und 1994 stetig abgenommen.

Dieser grundlegend positive Befund ist allerdings in zweifacher Hinsicht einzuschränken: Erstens waren im Jahr 1996 immer noch 60 Prozent der Deutschen der Meinung, dass Ausländer ihren Lebensstil besser an den der Deutschen anpassen sollten. 30 Prozent hielten die Ausweisung von Ausländern bei knapper Arbeit für gerechtfertigt; ein Drittel stimmte der Aussage zu, dass Ausländern eine politische Betätigung untersagt werden sollte; 20 Prozent meinten, dass Ausländer unter sich heiraten sollten. Diese Ergebnisse weisen darauf hin, dass es in der deutschen Bevölkerung ein hohes Maß an Angst vor Überfremdung und Konkurrenz auf dem Arbeitsmarkt gibt. Eine aktuelle Untersuchung der „Europäischen Stelle zur Beobachtung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit“ kommt zu ähnlichen Resultaten: 17 Prozent der Bevölkerung in Westdeutschland und 18 Prozent in Ostdeutschland nehmen demnach eine sehr negative Haltung gegenüber Minderheitengruppen ein (Eurobarometer 2001, S. 2f.).

Zweitens zeigen langfristig durchgeführte Befragungen, dass die Vorurteile von 1980 bis 1994 kontinuierlich ab-, aber zwischen 1994 und 1996 wieder zugenommen haben. Ob die Antworten im Befragungsjahr 1996 eine generelle Trendwende anzeigen, ist anhand dieser Daten leider nicht auszumachen. Es liegen bislang noch keine ALLBUS-Daten für die folgenden Jahre vor. Die in der Tagespresse veröffentlichten Umfragen ergeben allerdings ein nicht so differenziertes Bild.

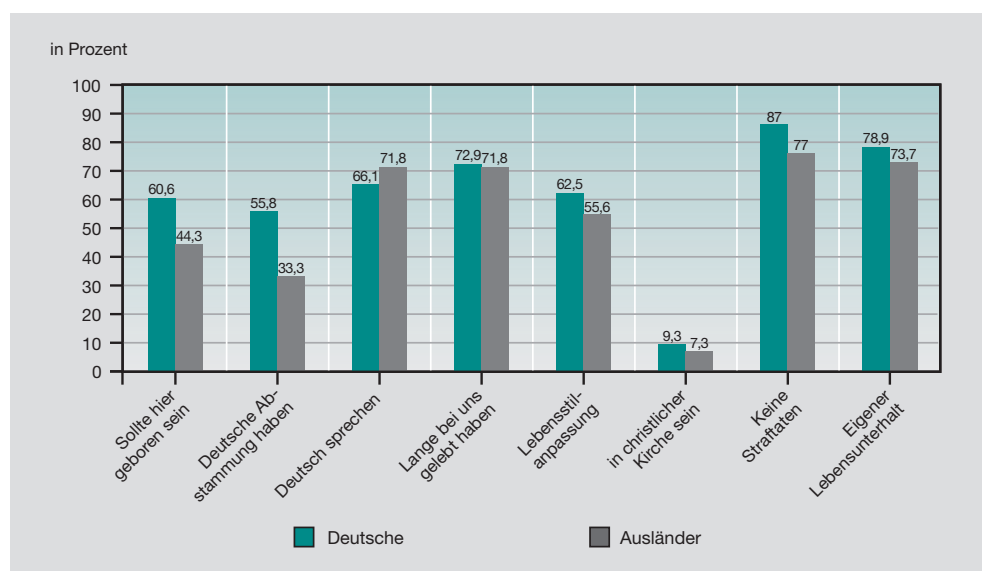
Bei der Frage, ob Zuzugsbeschränkungen erforderlich seien, zeigt sich, dass sich die Antworten der Deutschen und der hier lebenden Migranten nicht grundlegend unterscheiden. Sie fordern gleichermaßen, den Zuzug für Ausiedler, Asylsuchende, EU-Arbeitnehmer und Arbeitnehmer aus Drittstaaten in die Bundesrepublik zu begrenzen. Zwischen 1990 und 1996 äußerten sich immer weniger Befragte auf beiden Seiten positiv zu einer uneingeschränkten Einreise und neigten statt dessen immer stärker zu einer generellen Unterbindung des Zuzugs von Migranten.

Ein Blick auf die nach Zuwanderergruppen differenzierten Angaben zeigt teilweise erhebliche Unterschiede bei der Beurteilung der Zuzugsmöglichkeiten unter den Befragten in West- und Ostdeutschland. Während im Jahr 1996 33 Prozent der Befragten in Westdeutschland die Forderung nach uneingeschränkten Zuzugsmöglichkeiten für EU-Bürger bejahten, waren es in Ostdeutschland nur 11 Prozent. Gleichzeitig forderten knapp 50 Prozent der Ostdeutschen, den Zuzug von Nicht-EU-Arbeitnehmern zu unterbinden; in den alten Bundesländern vertraten diese Forderung knapp 33 Prozent (Ganter 1998, S. 39).

Eine Frage im Rahmen des ALLBUS lautet, ob Angehörige verschiedener Bevölkerungsgruppen in Deutschland in allen Bereichen gleiche Rechte wie die Einheimischen haben sollten. Die Antworten lassen eine Hierarchie der Akzeptanz für verschiedene Migrantengruppen erkennen. Das höchste Maß an Zustimmung erhielt sowohl bei den befragten Deutschen als auch bei den befragten Migranten die Gruppe der Aussiedler aus Osteuropa, den Italiener und Türken; an letzter Stelle standen Asylbewerber.

Nur ein Drittel der befragten Deutschen, aber zwei Drittel der befragten Migranten stimmten der Einführung der doppelten Staatsangehörigkeit zu. Dabei ist die Einstellung von Deutschen und Ausländern zu bestimmten Einbürgerungsbedingungen ähnlich: Betont wurde von beiden Seiten die Wichtigkeit der deutschen Sprache, die Dauer des Aufenthaltes, die Straffreiheit der Zuwanderer und die Fähigkeit, für ihren Lebensunterhalt selbst zu sorgen. Weiterhin wurde die Anpassung des Lebensstils als grundlegend erachtet. Die Mitgliedschaft in einer christlichen Kirche wurde in diesem Zusammenhang für unwichtig gehalten. Strittig war die Wichtigkeit von deutscher Abstammung und Geburt: Während 61 Prozent der Deutschen die Geburt in Deutschland und 56 Prozent die deutsche Abstammung für wichtig hielten, waren dies bei den befragten Migranten nur 44 Prozent bzw. 33 Prozent (vgl. Abb. IV.7).

Abb. IV.7: Befürwortung von Einbürgerungsbedingungen bei Deutschen und Ausländern 1996



Datenbasis: ALLBUS 1996, Quelle: Gutachten Nauck/Steinbach, S. 25

Eine erfolgreiche Eingliederung ist nicht nur an die rechtliche und soziale Gleichstellung gebunden. Kontakte zwischen Migranten und Deutschen sind ebenfalls eine wichtige Voraussetzung für eine erfolgreiche Integration. Hingegen führen soziale Distanzen, rassistische, ethnische und religiöse Vorurteile und Diskriminierung durch die Einheimischen dazu, dass Eingliederungsbemühungen auch bei einer hohen Motivation der Migranten scheitern können.

Umfragen zeigen auch, dass die Abweichungen zwischen den Lebensstilen von Deutschen und Zuwanderern unterschiedlich wahrgenommen werden. Lediglich ein Drittel der befragten Deutschen und Migranten war der Meinung, dass der Lebensstil der Italiener sich von dem der Deutschen unterscheidet. Doch mehr als 80 Prozent der Befragten schätzten den Lebensstil von Asylbewerbern und Deutschen als sehr verschieden ein. Der Lebensstil von Aussiedlern wurde von 40 Prozent und der von Türken von 60 Prozent der Befragten als abweichend wahrgenommen. Es besteht demnach eine klare Abstufung in der Wahrnehmung kultureller Nähe: Italiener und Aussiedler werden als kulturell ähnlicher empfunden als Türken und Asylbewerber. Ähnliche Beurteilungen ergeben sich bei der Frage nach der Bereitschaft zur Kontaktaufnahme mit diesen Menschen.

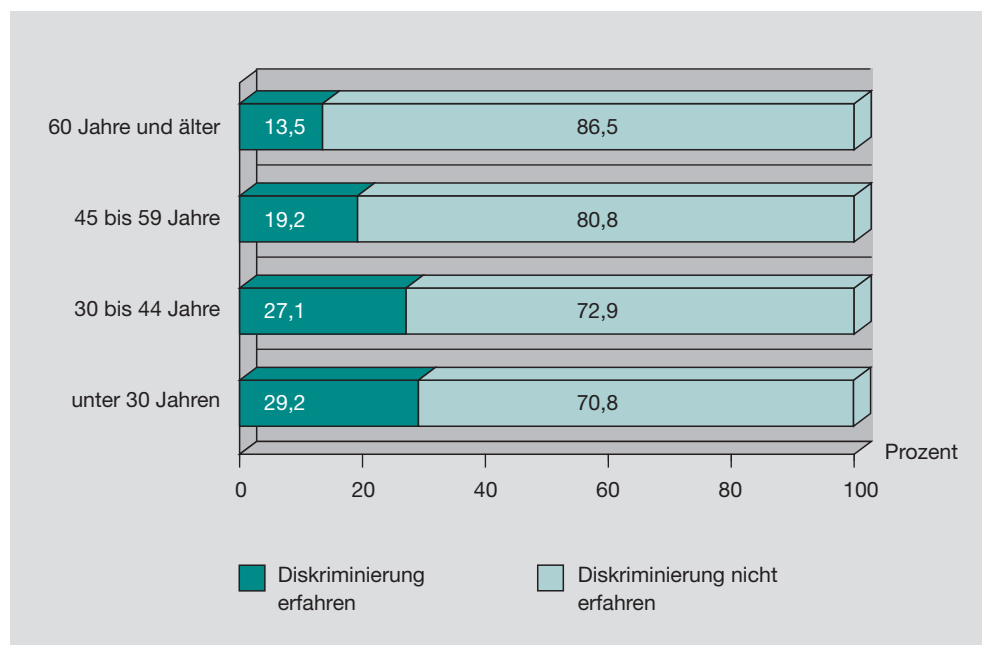
Die Integration von Zuwanderern wird durch Diskriminierung erschwert. Im Rahmen der Repräsentativuntersuchung „Situation der ausländischen Arbeitnehmer und ihren Familienangehörigen in der Bundesrepublik Deutschland“ des Bundesarbeitsministeriums von 1996 wurden jeweils rund 1 000 Personen im Alter ab 15 Jahren mit ehemals türkischer, italienischer, griechischer und exjugoslawischer Staatsangehörigkeit gefragt, ob sie im Verlauf des vorangegangenen Jahres konkrete Erfahrungen mit Fremdenfeindlichkeit im Alltag gemacht hätten. Fast jeder vierte türkischstämmige Befragte und annähernd jeder fünfte aus dem ehemaligen Jugoslawien berichtete, beleidigt oder angepöbelt worden zu sein. Rund drei Viertel der Befragten aller Gruppen gaben an, keine derartigen Erfahrungen gemacht zu haben (Türken 67,5 Prozent, Jugoslawen 74,2 Prozent, Italiener 82,5 Prozent und Griechen 84,6 Prozent).

Des weiteren wurde gefragt, ob den Zuwanderern in den vorangegangenen zwölf Monaten der Einlass in eine Gaststätte oder Diskothek, der Abschluss einer Versicherung, die Vermietung einer Wohnung, eine Anstellung bei einem Arbeitgeber oder eine Beförderungs- oder Fortbildungsmöglichkeit deshalb versagt worden sei, weil sie ausländischer Herkunft seien. Rund drei Viertel aller Befragten verneinten dies. Die anderen erklärten, sie seien vor allem von Vermietern benachteiligt worden (Türken 10,2 Prozent, ehemalige Jugoslawen 11,2 Prozent, Italiener 6,6 Prozent und Griechen 8,3 Prozent) oder man habe ihnen den Einlass in eine Gaststätte oder Diskothek verwehrt (Türken 9,2 Prozent, ehemalige Jugoslawen 7,5 Prozent, Italiener 6,2 Prozent und Griechen 5,9 Prozent).

Aktuellere Daten für das Bundesgebiet liegen leider nicht vor. Eine aktuelle Untersuchung des Zentrums für Türkeistudien kommt aber für Nordrhein-Westfalen zu dem Resultat, dass das Thema „Ausländerfeindlichkeit“ gerade in der jüngsten Vergangenheit aus Sicht der Migranten an Brisanz gewonnen hat (Gutachten Sen et al., S. 37). So empfanden 91 Prozent der befragten Migranten im Jahr 2000 Ausländerfeindlichkeit als „wichtiges gesellschaftlich-politisches Problemfeld“, während diese Einschätzung im Jahr 1999 nur 76 Prozent vertreten hatten. In einer anderen Studie wurde 1999 untersucht, ob

türkischstämmige Migranten Diskriminierung erfahren haben. Ein Viertel aller Befragten gab an, bereits Ungleichbehandlung erfahren zu haben (vgl. Abb. IV.8).

Abb. IV.8: Erfahrung türkischstämmiger Migranten von Diskriminierung nach Altersgruppen (in Prozent)



Quelle: Gutachten Sen et al., S. 38

Je jünger die Befragten waren, desto häufiger hatten sie eine Ungleichbehandlung erfahren. Dieser Befund kann unterschiedliche Ursachen haben: Zum einen haben jüngere Zuwanderer in der Regel häufiger Kontakte zur deutschen Bevölkerung und erfahren daher stärker Vorurteile und individuelle Diskriminierung. Zum anderen entwickeln Migranten der zweiten und dritten Generation ein anderes Selbstverständnis und ein ausgeprägteres Selbstbewusstsein im Hinblick auf ihre Zugehörigkeit zur deutschen Gesellschaft als die erste Generation. Junge Migranten, die in Deutschland aufgewachsen sind und die demokratischen und rechtsstaatlichen Werte der bundesdeutschen Gesellschaftsordnung verinnerlicht haben, stellen andere Ansprüche an die Akzeptanz und Toleranz in diesem Land. Sie erwarten Gleichbehandlung und nehmen individuelle und strukturelle Ungleichbehandlung eher wahr als die Generation ihrer Eltern.

6.2 Straftaten mit rechtsextremistischem Hintergrund und Fremdenfeindlichkeit

Die Presse berichtet regelmäßig über fremdenfeindliche Gewalttaten in Deutschland. Die tatsächliche Dimension der Gewalttaten ist jedoch auf der Grundlage solcher Meldungen über einzelne Fälle und Hintergrundberichte kaum einzuschätzen. Dazu muss vor allem auf die Angaben der Polizeibehörden zurückgegriffen werden, die im Rahmen eines Sondermeldedienstes „Straftaten mit erwiesenem oder zu vermutendem rechtsextremistischem Hintergrund“ vom Bundeskriminalamt und vom Bundesamt für Verfassungsschutz zusammengestellt werden.

Ein Rückblick auf die letzte Dekade zeigt, dass die polizeilich erfasste Zahl der Straftaten mit erwiesenem oder vermutetem rechtsextremistischem Hintergrund vor allem zwischen 1991 und 1993 enorm zugenommen hat. Vor 1991 waren jährlich im Durchschnitt etwa 350 solcher Straftaten gemeldet worden. Deren Zahl verzehnfachte sich 1991 auf 3 884, erhöhte sich auf 7 383 im Jahr 1992 und auf 10 561 Straftaten im Jahr 1993. In diesen Zeitraum fielen auch die brutalen Übergriffe auf Asylsuchende in Hoyerswerda (September 1991), die Angriffe auf die zentrale Aufnahmestelle für Asylbewerber in Rostock-Lichtenhagen (August 1992) und die tödlichen Brandanschläge auf die Wohnungen türkischer Familien in Mölln (November 1992) und Solingen (Mai 1993). Erst 1994 gab es einen deutlichen Rückgang der fremdenfeindlichen Straftaten, der sich in den beiden folgenden Jahren fortsetzte. Gegen Ende der Dekade war jedoch wiederum ein verstärkter Anstieg zu verzeichnen: So wurden 10 037 Straftaten im Jahr 1999 und sogar 15 951 im Jahr 2000 registriert (Verfassungsschutzbericht 2000, S. 23ff.). Nach Einschätzung des Verfassungsschutzes ist anzunehmen, dass sich durch die intensive Diskussion, die seither über rechtsextremistische Gewalt und mögliche Verbote rechtsextremistischer Organisationen in der Öffentlichkeit geführt worden ist, die Anzeigebereitschaft in der Bevölkerung erhöht hat. Dennoch steht immer noch ein Teil der Bevölkerung rechtsextremistischen Straftaten gleichgültig gegenüber. Dies ist eine unterschwellige Form von Fremdenfeindlichkeit und daher deutlich zu verurteilen.

Wie das Ausmaß und die Entwicklungstrends fremdenfeindlicher Einstellungen und tatsächlicher Übergriffe zeigt, entzieht sich das Phänomen einer einfachen und pauschalen Beurteilung. Auf der einen Seite haben fremdenfeindliche Gewalt- und Straftaten nach der deutschen Vereinigung stark zugenommen. Auf der anderen Seite lassen Längsschnittanalysen von Umfragedaten den Schluss zu, dass distanzierende Haltungen und fremdenfeindliche Einstellungen seit 1980 insgesamt seltener und schwächer geworden sind. Es gibt eine wachsende Gruppe Deutscher, die eine positive Grundhaltung, Toleranz und eine hohe Aufnahmebereitschaft an den Tag legt. Aktuelle Untersuchungen schätzen dies Gruppe auf etwas über 50 Prozent der Gesamtbevölkerung (Eurobarometer 2001, S. 3). Gleichzeitig gibt es jedoch eine kleine Bevölkerungsgruppe, die Fremden Feindlichkeit und Hass entgegenbringt und Straftaten mit rechtsextremistischem Hintergrund begeht. Dieser scheinbare Widerspruch wirft die Frage auf, unter welchen Bedingungen fremdenfeindliche Einstellungen und Gewalttaten zustande kommen. Zu ihrer Beantwortung bietet die Wissenschaft eine Reihe historischer, psychologischer und sozioökonomischer Erklärungsansätze.

Durch die sozialwissenschaftliche Auswertung einer Vielzahl polizeilicher Ermittlungsakten und anonymisierter Urteilsschriften von Gerichtsverfahren ist bekannt, dass fremdenfeindliche Straf- und Gewalttaten überwiegend von jungen Männern im Alter unter 20 Jahren begangen werden (Willems et al. 1993; Eckert et al. 1996). Sie gehen mehrheitlich noch zur Schule oder absolvieren eine Lehre. Die Mehrzahl der Täter weist ein niedriges schulisches Bildungsniveau auf. Wenngleich die familiären Hintergründe nicht immer eindeutig zu bestimmen sind, gibt es keine stichhaltigen Hinweise darauf, dass die Täter vor allem aus „zerrütteten Familien“ oder „sozialen Randgruppen“ stammen. Sie kommen mehrheitlich aus Familien, die Arbeiter- und kleinbürgerlichen Milieus zugeordnet werden können. Fremdenfeindliche Straftaten werden selten allein, sondern meist von mehreren Mitgliedern informeller Cliquen begangen. Für einen großen Teil der Täter lässt sich

zumindest eine deutliche Nähe zur Skinheadszene und anderen eher locker organisierten fremdenfeindlichen Gruppierungen feststellen. Der Anteil der Angehörigen organisierter rechtsextremer oder neonazistischer Gruppen beschränkt sich schätzungsweise auf ein Viertel der Täter. Die überwiegende Zahl der fremdenfeindlichen Straftaten beruht auf spontanen Entschlüssen und situativer Eskalation, denen häufig starker Alkoholkonsum vorausgeht. Langfristig geplante oder auch durch rechtsextremistische Organisationen gesteuerte Aktionen sind selten.

Gerade vor dem Hintergrund der Erkenntnisse über die Entwicklung fremdenfeindlicher Gewalt- und Straftaten erhält die Frage nach fremdenfeindlichen Tendenzen innerhalb der gesamten deutschen Bevölkerung ein besonderes Gewicht.

Fremdenfeindliche Haltungen korrelieren, wie zahlreiche sozialwissenschaftliche Untersuchungen zeigen, mit dem Alter und dem Bildungsniveau der Befragten. Je älter die Befragten sind, desto eher tendieren sie zu fremdenfeindlichen Einstellungen. Dagegen sinkt die Neigung zu fremdenfeindlichen Haltungen mit zunehmendem Bildungsniveau: Personen mit einem Real schulabschluss weisen im Vergleich zu Personen mit einem Grund- oder Hauptschulabschluss im Durchschnitt eine deutlich geringere Tendenz zur Fremdenfeindlichkeit auf. Bei Personen mit Fachhochschulreife oder Abitur ist sie am geringsten. Es ist also davon auszugehen, dass es einen engen Zusammenhang zwischen Bildungsniveau und Fremdenfeindlichkeit gibt.

Von Bedeutung ist in diesem Zusammenhang auch das berufliche Qualifikationsniveau der Befragten. Mit zunehmendem Niveau der beruflichen Ausbildung verringert sich die Neigung zu fremdenfeindlichen Haltungen. Mit jeder Stufe des erreichten Bildungsabschlusses geht die durchschnittliche Tendenz zu fremdenfeindlichen Haltungen zurück. Sie ist am höchsten bei Personen ohne Berufsabschluss, ebenfalls sehr hoch bei Angelegerten, wesentlich geringer bei Facharbeitern, Meistern und am geringsten bei Hochschulabsolventen.

Der enge Zusammenhang zwischen Fremdenfeindlichkeit und beruflichem Ausbildungsniveau ließe vermuten, dass auch Arbeitslosigkeit fremdenfeindliche Haltungen begünstigt. Dies trifft jedoch nicht zu: Arbeitslose sind im allgemeinen, wenn Alter, Bildungsniveau und berufliche Ausbildung berücksichtigt werden, nicht fremdenfeindlicher als andere Personen. Dies gilt sowohl für gegenwärtig Arbeitslose als auch für Personen, die in den vergangenen zehn Jahren für kürzere oder längere Zeiträume ohne Arbeit waren.

Auch das Wohnumfeld steht in Zusammenhang mit dem Auftreten fremdenfeindlicher Haltungen. Personen, die in größeren Städten leben, weisen unter sonst ähnlichen Bedingungen im Durchschnitt ein wesentlich geringeres Maß an Fremdenfeindlichkeit auf als jene, die in kleineren Gemeinden leben. Die bereits erwähnten Unterschiede der Einstellungen gegenüber Migranten in Ost- und Westdeutschland zeichnen sich auch bei den Untersuchungen zum Thema Fremdenfeindlichkeit ab. Es zeigt sich, dass Ostdeutsche auch dann stärker zu fremdenfeindlichen Einstellungen neigen als Westdeutsche, wenn Unterschiede des Alters, des Wohnumfeldes, der Bildung und der beruflichen Qualifikation berücksichtigt werden.

Beide Befunde bestärken einmal mehr die Zweifel an der Stichhaltigkeit der immer wieder vorgebrachten These, dass Fremdenfeindlichkeit die mehr oder weniger zwangsläufige Folge einer zunehmenden „Überfremdung“

durch „zu viele Ausländer“ in der unmittelbaren Lebensumgebung sei. Nach dieser – vor allem in Wahlkampfzeiten oft bemühten Behauptung – wäre zu erwarten, dass gerade in den alten Bundesländern und dort insbesondere in den größeren Städten, wo die überwiegende Mehrzahl der Migranten lebt, Fremdenfeindlichkeit am stärksten verbreitet sei. Tatsächlich zeigt sich jedoch das Gegenteil: Dort, wo nur wenige oder überhaupt keine Ausländer leben, ist das Niveau der Fremdenfeindlichkeit deutlich höher.

Mit Sicherheit kann davon ausgegangen werden, dass Personen mit stark ausgeprägten negativen Einstellungen gegenüber Migranten eher zu diskriminierenden Handlungsweisen neigen. Ob und in welcher Weise dies allerdings in konkretes Handeln umgesetzt wird, hängt nicht allein von den individuellen Einstellungen ab. Konkrete Gegebenheiten spielen dabei ebenfalls eine zentrale Rolle. So wird etwa die Aussicht auf unangenehme Folgen diskriminierenden Handelns – zum Beispiel Strafandrohung oder Missbilligung durch das eigene soziale Umfeld – manchen bei der Verbreitung fremdenfeindlicher Positionen zur Zurückhaltung bewegen; dies schließt jedoch subtilere Formen der Diskriminierung nicht aus.

Aus Sicht der Kommission ist der Schutz von Minderheiten und die Bekämpfung von Fremdenfeindlichkeit und Diskriminierung ein wichtiges politisches Ziel. Dies ist eine schwierige Aufgabe, welche entschlossenes Handeln aller gesellschaftlich relevanten Kräfte erfordert. Daher sollten die gesellschaftliche und politische Elite in der Öffentlichkeit deutlich machen, dass Deutschland Zuwanderung aus demografischen, volkswirtschaftlichen und kulturellen Gründen braucht. Eine breit angelegte Informationskampagne mit dem Hinweis auf die Eigeninteressen Deutschlands kann dazu beitragen, die Akzeptanz von Zuwanderung zu erhöhen. Die Kommission hält zudem – wie in Kap. IV.7.3 ausgeführt – eine umgehende Umsetzung der EU-Richtlinie zur Antidiskriminierungsgesetzgebung für wünschenswert.

Die Aufnahme von Kontakten mit Menschen anderer Kulturen hilft Vorurteile abzubauen. Ein geeignetes Mittel, um gerade bei Jugendlichen Akzeptanz und Toleranz zu erhöhen, ist aus Sicht der Kommission die Intensivierung des Jugendaustausches mit den Herkunftsländern der Migranten. Ein zentraler Faktor für die effiziente Bekämpfung der vorhandenen fremdenfeindlichen Tendenzen ist zudem die Verbesserung schulischer und beruflicher Bildungsmöglichkeiten in der Aufnahmegesellschaft. Die Kommission hält es daher – wie in Kapitel IV.3.2 ausgeführt – für unerlässlich, die schulischen und beruflichen Bildungschancen auch für deutsche Jugendliche zu erhöhen.

7 Rechtliche Aspekte der Integration

7.1 Folgen der Staatsangehörigkeitsreform

Die Einbürgerung ist ein entscheidender Schritt auf dem Weg zu einer gelungenen Integration, da sie dem Zuwanderer von der politischen Partizipation bis zur rechtlichen Gleichstellung zahlreiche Möglichkeiten der gesellschaftlichen Teilhabe bietet. Gleichzeitig geht von dem Angebot zur Einbürgerung ein Signal für die Akzeptanz des Zuwanderers durch die deutsche Gesellschaft aus.

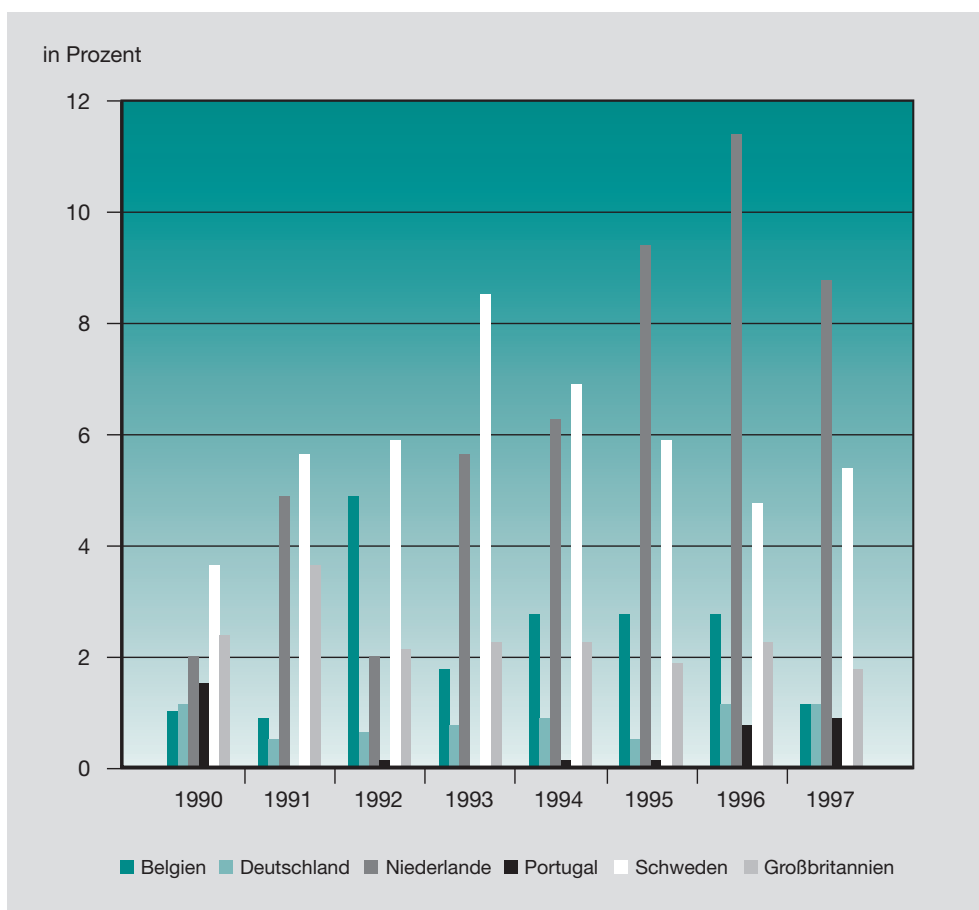
Das Staatsangehörigkeitsrecht vor der Reform

Ende 2000 lebten rund 7,3 Millionen Personen mit ausländischer Staatsangehörigkeit in Deutschland, davon ca. 64 Prozent länger als acht Jahre, 48 Pro-

zent seit mindestens zehn Jahren und 32 Prozent seit mehr als 20 Jahren. Mehr als zwei Drittel der hier lebenden ausländischen Kinder und Jugendlichen sind bereits im Land geboren. Diese Personen werden überwiegend auf Dauer hier bleiben.

Die folgende Grafik zeigt, dass Deutschland im Vergleich zu anderen EU-Mitgliedsländern in den Jahren 1990 bis 1997 eine niedrige Einbürgerungsquote hatte. Lediglich Portugal weist eine niedrigere Quote auf. Die Einbürgerungsquoten in Schweden und den Niederlanden lagen in diesen Jahren erheblich höher (vgl. Abb. IV.9).

Abb. IV.9: Entwicklung der Einbürgerungen von 1990 bis 1997 bezogen auf die ausländische Bevölkerung des Landes, Angaben in Prozent



Grafik erstellt nach Daten von Eurostat 2000, S. 44f.

Nach der bis Ende 1999 geltenden Rechtslage erfolgte der Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit im Wesentlichen aufgrund der Abstammung von einem deutschen Elternteil. Zum Verlust der deutschen Staatsangehörigkeit führten insbesondere die Entlassung, der Verzicht oder der Erwerb einer ausländischen Staatsangehörigkeit auf eigenen Antrag. Letzterer trat jedoch nur ein, wenn der Antragsteller seinen Wohnsitz oder dauernden Aufenthalt im Ausland hatte.

Änderungen im Staatsangehörigkeitsrecht

Seit dem 1. Januar 2000 erwerben in Deutschland geborene Kinder ausländischer Eltern mit der Geburt auch die deutsche Staatsangehörigkeit, wenn ein Elternteil seit acht Jahren rechtmäßig seinen gewöhnlichen Aufenthalt

im Inland hat und eine Aufenthaltsberechtigung oder seit drei Jahren eine unbefristete Aufenthaltserlaubnis besitzt. Kinder, die durch dieses so genannte „ius soli“ die deutsche Staatsangehörigkeit erworben haben, müssen nach Erreichen der Volljährigkeit zwischen der deutschen und der im Regelfall ebenfalls mit der Geburt erworbenen ausländischen Staatsangehörigkeit der Eltern wählen. Entscheiden sie sich für die deutsche, müssen sie die ausländische Staatsangehörigkeit aufgeben, sofern dies nicht unmöglich oder unzumutbar ist. Diese Optionspflicht muss bis zur Vollendung des 23. Lebensjahres erfüllt werden.

Für die vor dem 1. Januar 2000 in Deutschland geborenen Kinder, bei deren Geburt die Voraussetzungen des ius soli vorgelegen hätten, konnte, wenn sie am 1. Januar 2000 noch keine zehn Jahre alt waren und im Inland lebten, bis zum 31. Dezember 2000 die Einbürgerung beantragt werden. Auch sie müssen bei Volljährigkeit zwischen der deutschen und der ausländischen Staatsangehörigkeit wählen. Da diese Übergangsregelung wider Erwarten wenig in Anspruch genommen wurde, hat die Bundesregierung einen Gesetzentwurf zur Verlängerung der Antragsfrist bis 31. Dezember 2002 und zur Senkung der Einbürgerungsgebühr von 500 DM auf 100 DM vorgelegt, der vom Bundestag, nicht aber vom Bundesrat angenommen wurde; der daraufhin angerufene Vermittlungsausschuss hat noch nicht abschließend beraten.

Erwachsene Ausländer haben nach neuem Recht bereits nach 8 statt bisher nach 15 Jahren einen Einbürgerungsanspruch. Die Realisierung dieses Anspruchs ist jetzt von ausreichenden Kenntnissen der deutschen Sprache und einem Bekenntnis zur freiheitlich demokratischen Grundordnung abhängig.

Der Grundsatz der Vermeidung von Mehrstaatigkeit besteht nach wie vor. Es gelten jedoch Ausnahmen für eine Reihe von Härtefällen und im Verhältnis zu anderen EU-Staaten bei der Gewährleistung der Gegenseitigkeit. Einige europäische Staaten haben im letzten Jahrzehnt weiter gehende Erleichterungen zu Gunsten von Wanderarbeitnehmern und ihren Familienangehörigen getroffen. Eine großzügigere Hinnahme von Mehrstaatigkeit bei im Inland geborenen Kindern und bei Partnern einer gemischt-nationalen Ehe ist auch in einem Zusatzprotokoll von 1993 zum Mehrstaater-Übereinkommen vorgesehen, das bislang aber nur von Italien, Frankreich und den Niederlanden ratifiziert ist. Dagegen wird Mehrstaatigkeit nach dem Europäischen Übereinkommen über Staatsangehörigkeit von 1997, das in Kraft getreten, aber von Deutschland bisher ebenfalls nicht ratifiziert ist, nicht für weitere Fallkonstellationen zugelassen.

Bei dem Erwerb einer ausländischen Staatsangehörigkeit auf eigenen Antrag kommt es auch dann zum Verlust der deutschen Staatsangehörigkeit, wenn der Wohnsitz im Inland fortbesteht. Damit wird der Praxis einiger Staaten entgegengewirkt, ihre ehemaligen Staatsangehörigen wieder einzubürgern, nachdem sie zur Erlangung der deutschen zuvor aus ihrer ursprünglichen Staatsangehörigkeit entlassen wurden.

Bedeutung des neuen Staatsangehörigkeitsrechts

Durch die Einführung des ius soli ist ausgeschlossen, dass Menschen über Generationen hinweg rechtlich als Ausländer behandelt werden, obwohl sie längst ein integraler Bestandteil der deutschen Gesellschaft sind. Die langfristige Bedeutung dieses Reformschritts ist hoch einzuschätzen. Im gesell-

schaftlichen Bewusstsein wird künftig immer selbstverständlicher werden, dass Staatsangehörigkeit nicht zwangsläufig mit der ethnischen Herkunft verbunden ist.

Das Gesetz zur Reform des Staatsangehörigkeitsrechts ist jetzt seit eineinhalb Jahren in Kraft. Bisher liegen noch keine umfassenden Erkenntnisse über die Wirkung des neuen Rechts und seine Akzeptanz bei den Zuwanderern vor. Zudem fehlen statistische Angaben zur Einbürgerungsquote im Jahr 2000 für das gesamte Bundesgebiet, so dass noch keine verlässlichen Angaben darüber gemacht werden können, ob die Zahl der Einbürgerungen zugenommen hat. Gegenwärtig können nur erste Tendenzen aufgezeigt werden, die sich aus den bereits vorliegenden Berichten einzelner Bundesländer und verschiedener Verbände ergeben.

Die Auswertung der bisher vorliegenden Erfahrungsberichte ergibt, dass die Reform im Wesentlichen positiv aufgenommen wurde. Dies gilt insbesondere für den Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit durch Kinder ausländischer Eltern bei Geburt, für die Verkürzung der Wartefristen bei Anspruchs- und Ermessenseinbürgerungen sowie für die Erweiterung der gesetzlichen Ausnahmen bei der Vermeidung von Mehrstaatigkeit im Rahmen der Anspruchseinbürgerungen. Positiv aufgenommen wird auch die Verwaltungsvereinfachung beim Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit durch Spätaussiedler, die nunmehr kraft Gesetz deutsche Staatsangehörige werden.

Bei Befragungen über Motive, die hinter einem Einbürgerungswillen stehen, sind für die meisten Befragten Aufenthaltssicherung, rechtliche Vorteile und der Gewinn politischer Rechte ausschlaggebend (Gutachten Sen et al., S. 109). Ein geringes Interesse an der deutschen Staatsangehörigkeit haben Personen, die einen dauerhaften Aufenthaltstitel besitzen. Ausländer mit einer unbefristeten Aufenthaltserlaubnis oder Aufenthaltsberechtigung streben in der Regel die Einbürgerung nur dann an, wenn sie zusätzlich ihre bisherige Staatsangehörigkeit behalten können. Stellungnahmen von Migrantenverbänden machen deutlich, dass der Zwang zur Aufgabe der alten Staatsangehörigkeit eine größere Akzeptanz des neuen Staatsangehörigkeitsrechts verhindert. Viele Migranten befürchten, dass ihre Rechte im Herkunftsland nach der Einbürgerung verloren gehen könnten. Zudem fühlen sich zahlreiche Migranten ihrer Heimat emotional verbunden und wollen deren Staatsangehörigkeit daher nicht aufgeben. Auch bereits integrierte bzw. integrationswillige Migranten nehmen aus den genannten Gründen häufig Abstand von einer Einbürgerung (vgl. Kap. IV.5.4).

Die Kommission bewertet die Reform des Staatsangehörigkeitsrechts aufgrund ihrer hohen integrativen Wirkungen als einen wichtigen Reformschritt. Es muss verstärkt auf die mit der deutschen Staatsangehörigkeit verbundenen Vorteile hingewiesen und für vermehrte Einbürgerung geworben werden. Daran besteht nicht zuletzt ein nachhaltiges Eigeninteresse der Aufnahmegesellschaft. Ein modernes Staatsangehörigkeitsrecht muss Teil jeder Zuwanderungsstrategie sein, die ungünstigen demografischen Entwicklungen entgegenwirken will. Je stärker der Bevölkerungsrückgang durch zusätzliche Zuwanderung abgemildert werden soll, desto mehr muss darauf geachtet werden, dass die Kluft zwischen Staatsvolk und Wohnbevölkerung geschlossen wird.

Nicht zuletzt für die Legitimität von Wahlen ist eine möglichst große Übereinstimmung von Staatsvolk und Wohnbevölkerung notwendig. Die mit der

Einbürgerung ermöglichte politische Teilhabe, zu der das Wahlrecht zählt, ist von zentraler Bedeutung.

Die Kommission hält es für erstrebenswerter, den Erwerb politischer Rechte durch Einbürgerung zu garantieren als z.B. das kommunale Wahlrecht durch eine Änderung des Grundgesetzes auf Drittstaatsangehörige auszudehnen. Eine Änderung des kommunalen Wahlrechts kann die Einbürgerung jedenfalls nicht ersetzen.

Der Vollzug der Einbürgerung stellt den Abschluss eines langen individuellen Entscheidungsprozesses dar und ist ein wichtiger biografischer Einschnitt. Deshalb ist die Kommission der Auffassung, dass Einbürgerung sich nicht auf den Akt der einfachen Aushändigung eines Dokuments beschränken sollte. Sie ist es wert, feierlich in einer öffentlichen Veranstaltung begangen zu werden.

Eine solche Feier kann den Neubürgern vermitteln, dass sie willkommen sind, und ihnen das Angebot machen, sich zugehörig zu fühlen. Gleichzeitig kann eine Einbürgerungsfeier ein Beispiel aktiver Integrationsförderung auf kommunaler Ebene sein.

Zukünftige Erkenntnisse im Hinblick auf das Einbürgerungsverhalten werden zeigen, wie sich die Akzeptanz des neuen Staatsangehörigkeitsrechts bei der ausländischen Bevölkerung entwickelt. Zu gegebener Zeit wird aus den Erfahrungen auch zu erkennen sein, ob die Konzeption des Optionsmodells neu überdacht werden muss, da nicht auszuschließen ist, dass die Verpflichtung zur Entscheidung für nur eine Staatsangehörigkeit innerhalb der Migrantenfamilien zu Konflikten führt.

Bei Migranten, die bis zum Anwerbestopp im Jahr 1973 nach Deutschland gekommen sind, ist die Neigung, sich einbürgern zu lassen, nicht groß. Offensichtlich scheinen ihnen die Bedingungen für die Einbürgerung unerfüllbar zu sein. In Anerkennung ihrer weitreichend erbrachten Integrationsleistungen hält die Kommission eine großzügigere Handhabung der Zulassung von Mehrstaatigkeit bei dieser Personengruppe für geboten. Diese Zuwanderer und auch die deutsche Gesellschaft haben angesichts der seinerzeit zeitlich begrenzten Aufenthaltsperspektive den Erwerb deutscher Sprachkenntnisse vernachlässigt. Dies sollte bei Einbürgerungsanträgen nicht den Zuwanderern, die in der Regel seit ihrer Ankunft in Deutschland hart arbeiten und ihre Kinder hier großgezogen haben, angelastet werden.

Die Kommission empfiehlt eine großzügigere Handhabung der Zulassung von Mehrstaatigkeit. Migranten, die bis zum Anwerbestopp im Jahr 1973 nach Deutschland gekommen sind, und ihre Ehepartner sollten generell die Möglichkeit der Mehrstaatigkeit haben. Sie sind außerdem von den Anforderungen des Nachweises deutscher Sprachkenntnisse als Einbürgerungsvoraussetzung zu befreien.

7.2 Integrationshindernisse durch das Aufenthaltsrecht

Dem Familiennachzug kommt für die Integration der Zuwanderer ein hoher Stellenwert zu (vgl. Kap. III.4 und IV.5.1). Grundsätzlich ist für den Nachzug von Familienangehörigen ein gesicherter Lebensunterhalt erforderlich, wobei als Erwerbseinkommen grundsätzlich nur Einkünfte des in Deutschland lebenden Ausländers anerkannt werden. Oftmals ist der Nachzug von

Ehegatten und Kindern wegen der Höhe des erforderlichen Einkommens nur schwer oder gar nicht möglich.

Diese Regelung stellt für viele Migranten eine erhebliche Härte dar und gefährdet ihre Integrationschancen, weil Familien so auf lange Zeit gezwungen sein können, räumlich getrennt voneinander zu leben. Dies kann beispielsweise bedeuten, dass Kinder mit nur einem Elternteil aufwachsen, da dem anderen Elternteil der Nachzug nicht ermöglicht wird.

Die Vorschrift lässt außer Acht, dass auch der nachziehende Ehegatte zum Familienunterhalt beitragen kann. Um die Integrationspotenziale innerhalb der Familie zu sichern, sollte der Nachzug von Familienangehörigen künftig auch dann möglich sein, wenn der Lebensunterhalt der Familie aus eigener Erwerbstätigkeit des nachziehenden Ehegatten gesichert werden kann.

Als integrationshemmend hat sich erwiesen, dass im Aufenthaltsrecht ein vollständiger Ausweisungsschutz für Kinder, Jugendliche und Heranwachsende fehlt. Nach geltendem Recht hängt der Ausweisungsschutz für diese jungen Menschen von unterschiedlichen Faktoren ab: Wichtig ist vor allem der formale Status der Verfestigung, wenn dieser trotz der Erfüllung eines Ausweisungstatbestands auf ein bereits erreichtes Maß an Integration schließen lässt. Dabei spielt der Umstand, dass der Betreffende in Deutschland geboren und aufgewachsen sein kann, nur bedingt eine Rolle. Unter bestimmten Voraussetzungen wird ein besonderer Ausweisungsschutz gewährt, der aber gerade bei Straffälligkeit eingeschränkt ist.

Bezüglich der Aufenthaltsbeendigung gibt es politische Meinungsunterschiede über das Maß an erforderlicher Integration und über die Aufgabe der Resozialisierung. Mehrfache Gesetzesüberarbeitungen haben dazu beigetragen, den Ausweisungsschutz immer weiter zu differenzieren, so dass er heute kaum noch überschaubar ist.

Die Kommission hält es für geboten, Kindern, Jugendlichen und Heranwachsenden aus Migrantenfamilien, die im Inland geboren oder aufgewachsen sind, einen umfassenden Ausweisungsschutz bei Straffälligkeit zukommen zu lassen. Dies ergibt sich aus der Verantwortung für Jugendliche, die hier aufgewachsen und sozialisiert sind. Zu dieser Verantwortung sollte sich die Gesellschaft bekennen und sie nicht auf andere Länder delegieren, indem sie diese Personen abschiebt. Mit dem Land, in das abgeschoben wird, verbindet die jungen Menschen oft kaum etwas, darüber hinaus sind sie dort ohne den Schutz der Familie auf sich allein gestellt. Nach einer strafrechtlichen Ahndung erfolgt auf diese Weise eine zusätzliche Bestrafung.

Die deutsche Gesellschaft hat sich auch mit der Tatsache auseinander zu setzen, dass deutsche Jugendliche straffällig werden. Diesem Problem stellt sie sich u.a. mit Hilfe von Resozialisierungsmaßnahmen. Für jugendliche Migranten sollte hier keine Sonderregelung zum Tragen kommen. Sie sollten mit den Mitteln, die unsere Rechtsordnung bietet, ebenso wie deutsche Jugendliche bestraft und resozialisiert werden. Nur auf diese Weise wird dem Erziehungsgedanken des Jugendstrafrechts ausreichend Rechnung getragen.

Die Kommission empfiehlt, den Familiennachzug auf folgende Weise zu erleichtern: Die Voraussetzung für den Familiennachzug sollte künftig auch dann erfüllt sein, wenn der Lebensunterhalt der Familie aus eigener Erwerbstätigkeit des nachziehenden Ehegatten gesichert werden kann.

Die Kommission empfiehlt einen vollständigen Ausweisungsschutz für im Inland geborene oder aufgewachsene Kinder, Jugendliche und Heranwachsende aus Migrantenfamilien. Straftaten sollten mit den Mitteln des deutschen Strafrechts geahndet werden.

Weitere, ebenfalls Integrationsaspekte berücksichtigende Empfehlungen zum Familiennachzug finden sich in Kap. III.4.6.

7.3 Antidiskriminierungsgesetz

Im Juni 2000 hat der Rat der Arbeits- und Sozialminister der EU auf Vorschlag der Europäischen Kommission eine Richtlinie verabschiedet, mit der Artikel 13 des EG-Vertrages umgesetzt wurde. Durch diesen Artikel wurde die EG ermächtigt, Maßnahmen zu ergreifen, um Diskriminierung aus Gründen des Geschlechts, der Rasse, der ethnischen Herkunft, der Religion oder der Weltanschauung, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Ausrichtung zu untersagen.

In seiner Begründung fordert der Rat, dass Maßnahmen zur Bekämpfung von Diskriminierung aus Gründen der Rasse oder der ethnischen Herkunft über die Gewährleistung des Zugangs zur Erwerbstätigkeit hinausgehen und auch Aspekte wie Bildung und Sozialschutz abdecken sollten. Nur so sei die Entwicklung demokratischer und toleranter Gesellschaften zu gewährleisten, in denen allen Menschen ohne Unterschied der Rasse eine gleichberechtigte Teilhabe ermöglicht wird. Die Richtlinie zielt auf eine Gleichbehandlung im weiten Sinne des Begriffs ab und erklärt sowohl die direkte als auch die indirekte (so genannte mittelbare) Diskriminierung für unzulässig, weil die Gleichbehandlung nicht gewährleistet werden kann, wenn verborgene Formen der Diskriminierung zulässig sind. Andernfalls könnten dem Anschein nach neutrale Vorschriften Personen aus rassistischen oder ethnischen Gründen benachteiligen.

Da gerade Bürger aus Drittstaaten häufig Opfer von Diskriminierung aufgrund ihrer Rasse oder ethnischen Herkunft sind, wird sowohl in der Rechtsgrundlage des Art. 13 EG-Vertrag als auch in der Richtlinie unterstrichen, dass alle in der EU ansässigen Personen unter den Schutz der Richtlinie fallen, unabhängig davon, ob sie Staatsangehörige eines Mitgliedstaates oder von Drittstaaten sind.

Der Geltungsbereich der Richtlinie erstreckt sich auf die Arbeitswelt, die Mitgliedschaft in Berufsorganisationen, der Bildungsbereich sowie der Zugang zu öffentlichen Gütern und Dienstleistungen einschließlich Wohnraum. Dem Benachteiligten wird der Rechtsweg garantiert. Entsprechend der Regelungen über die Gleichstellung von Mann und Frau haben sich die Mitgliedstaaten verpflichtet, dem Kläger die Beweisführung für das Vorliegen einer diskriminierenden Handlung zu erleichtern.

Die Mitgliedstaaten sind aufgrund des Art. 15 der Richtlinie verpflichtet, Sanktionen bei Verstößen gegen die einzelstaatlichen Vorschriften festzulegen und alle geeigneten Maßnahmen zu treffen, um deren Durchsetzung zu gewährleisten. Die Sanktionen, die auch Schadensersatz an die Opfer umfassen können, müssen wirksam, verhältnismäßig und abschreckend sein.

Diese Antidiskriminierungsrichtlinie der EU muss bis Juli 2003 umgesetzt, d.h. in nationales Recht umgewandelt werden. Da sie nur Mindestanforderungen

benennt, steht es den Mitgliedstaaten frei, weitergehende Vorschriften beizubehalten oder einzuführen.

Ein Antidiskriminierungsgesetz könnte in zwei Richtungen wirken: Einerseits trüge es dazu bei, tatsächliche Diskriminierung durch wirksame Sanktionen zu verringern, andererseits würde es für die Migranten ein klares Signal setzen. Damit würden auch die bereits im UN-Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung vom 7. März 1966 enthaltenen Ansätze zur Bekämpfung rassistischer Diskriminierung in bestimmten gesellschaftlichen Bereichen verstärkt. Dieses Übereinkommen ist für die Bundesrepublik verbindlich.

Das deutsche Antidiskriminierungsgesetz wird aufgrund der EU-Richtlinie folgende Elemente enthalten müssen: als materielle Kernnorm ein Verbot von Rassismus im Arbeitsleben und beim Zugang zu öffentlichen Dienstleistungen, wie sie z.B. von Banken und Versicherungen angeboten werden, sowie bei der Wohnungsbeschaffung. Ferner wird sie die Festschreibung von Sanktionen bis hin zum Ersatz eines immateriellen Schadens sowie eine Einrichtung unabhängiger Stellen enthalten, die Opfer von Diskriminierungen auf unabhängige Weise im Beschwerdeverfahren unterstützen.

Die Kommission empfiehlt die rasche Umsetzung der EU-Richtlinie zur Anwendung des Gleichbehandlungsgrundsatzes ohne Unterschied der Rasse oder der ethnischen Herkunft, um damit einen wichtigen Beitrag zur Bekämpfung von Diskriminierung zu leisten. Sie erwartet von dem Gesetz nicht nur Rechtssicherheit für die Betroffenen, sondern auch eine politische Signalwirkung, die deutlich macht, dass rassistisch motivierte Diskriminierungen weder vom Staat noch von der Gesellschaft geduldet werden. Eine umfassende Aufklärung der Betroffenen über ihre Rechte wird für erforderlich gehalten.

8 Integrationskonzepte ausgewählter europäischer Länder

Die wachsende Zahl von Zuwanderern hat in den vergangenen Jahren in vielen europäischen Ländern zu einer verstärkten Diskussion um staatliche Integrationsmaßnahmen geführt. Einige Länder der Europäischen Union haben bereits neue Maßnahmen ergriffen und erste Erfahrungen bei deren Umsetzung gesammelt.

Im Zuge der europäischen Einigung und der im Amsterdamer Vertrag beschlossenen Vergemeinschaftung der Migrationspolitik ist auch die nationale Integrationspolitik nur noch im europäischen Kontext denk- und machbar. Will man vermeiden, dass diejenigen EU-Staaten, die großzügige Integrationshilfen bieten, überproportional durch Zuwanderungen belastet werden, muss auf eine Einheitlichkeit dieser Leistungen hingearbeitet werden.

Jedes Mitgliedsland der EU blickt auf eine eigene Zuwanderungstradition und einen spezifischen Umgang mit Migration zurück, und auch der Stellenwert von Integrationspolitik ist jeweils unterschiedlich. Trotz der nationalen Unterschiede ist aber ein vergleichender Blick auf die Mitgliedstaaten hilfreich.

Im Bereich der Integrationspolitik verdienen vor allem Schweden und die Niederlande besondere Aufmerksamkeit. Beide Länder haben ihre Integrationspolitik Mitte bzw. Ende der neunziger Jahre neu konzipiert, auf eine

gesetzliche Basis gestellt und zu ihrer Ausführung eigene Institutionen geschaffen. Dabei verfolgen sie bei der inhaltlichen Schwerpunktsetzung teilweise unterschiedliche Wege. Die Kommission hat sich mit beiden Integrationsmodellen befasst und insbesondere geprüft, ob die dort verfolgten Modelle zur Erstförderung von Zuwanderern Anregungen für die Gestaltung der zukünftigen deutschen Integrationspolitik bieten.

8.1 Niederlande

In den Niederlanden wird seit den achtziger Jahren eine aktive Minderheitenpolitik betrieben. Die Niederlande verstehen sich als multikulturelle Gesellschaft und zielen mit ihrer Politik darauf ab, die rechtliche, berufliche und soziale Gleichstellung von Zuwanderern zu erreichen. Hinter dieser Haltung steht die Anerkennung der Tatsache, dass ein Großteil der Zuwanderer nicht mehr zurückkehren und seinen ständigen Wohnsitz in den Niederlanden haben wird.

Die Bevölkerungsentwicklung der Niederlande ist bis heute stark von seiner kolonialen Vergangenheit bestimmt. Große Bevölkerungsgruppen stammen aus Indonesien und der Karibik. Die zweitgrößte Zuwanderergruppe stammt aus dem Mittelmeerraum und geht auf die Anwerbung von Arbeitskräften zurück. Diese Einwanderungsbewegung hat sich durch Familiennachzug und Heiratsverhalten bis heute fortgesetzt. Eine dritte Zuwandererbewegung, deren Bedeutung in den letzten Jahren stark zugenommen hat, ist die der Flüchtlinge und Asylbewerber. Insgesamt stieg die Zuwanderung in den Niederlanden in den späten achtziger Jahren deutlich an. Im europäischen Vergleich waren die Niederlande im Jahr 2000 hinter Großbritannien und Deutschland eines der begehrtesten Zielländer für Zuwanderer.

Wesentliche Impulse für die derzeitige Integrationspolitik der Niederlande gingen von einem im Jahr 1989 veröffentlichten Gutachten des Wissenschaftlichen Rates für Regierungspolitik aus. Der Rat empfahl, künftig die wirtschaftliche und soziale Integration zum Schwerpunkt der niederländischen Minderheitenpolitik zu machen. Ein Land, das Zuwanderer aufnehme, sollte sie auch in die Lage versetzen, sich selbstständig behaupten zu können. Insbesondere schlug der Rat vor, eine „Empfangspolitik“ für Neueinwanderer einzuführen. Zunächst haben nur einige Gemeinden die Vorschläge aufgegriffen und entsprechende Maßnahmen eingeleitet.

Im Jahr 1998 hat dann das neu geschaffene Ministerium für Integration und Stadtentwicklung ein systematisches Erstförderungsmodell ausgearbeitet. Es beabsichtigt, erwachsenen Migranten die Integration in den Arbeitsmarkt und in die niederländische Gesellschaft mit Hilfe eines Kurses zu erleichtern. Neuzuwanderer sollen möglichst schnell selbstständig zurechtkommen und systematische Benachteiligungen sollen vermieden werden. Ausgangspunkt für diese Bemühungen war unter anderem die hohe Arbeitslosigkeit von Ausländern in den Niederlanden.

Diese Form der Erstförderung, wie sie mit dem „Gesetz über die Eingliederung von Neuankömmlingen“ von September 1998 verankert wurde, steht unter dem Motto „Chancen bekommen – Chancen ergreifen“.

Die Zielgruppe der niederländischen Erstförderung sind über 16-jährige Zuwanderer, die sich dauerhaft in den Niederlanden aufhalten, Flüchtlinge mit langfristiger Aufenthaltsperspektive und zugewanderte Niederländer beispielsweise von den Niederländischen Antillen. Nicht teilnahmeberechtigt

sind EU-Bürger, Einwanderer mit befristetem Aufenthalt, Zuwanderer aus Polen und der Türkei, US-Staatsbürger sowie Diplomaten und andere privilegierte Personengruppen, z.B. Mitarbeiter internationaler Organisationen. Die Teilnehmer der Maßnahmen sollen möglichst rasch die niederländische Sprache erlernen und mit den gesellschaftlichen und beruflichen Gegebenheiten vertraut gemacht werden. Für Zuwanderer, die zu der oben benannten Zielgruppe gehören, ist die Teilnahme am Integrationsprogramm verbindlich. Den vor Inkrafttreten des Gesetzes Zugewanderten wurde eine nachrangige Teilnahmemöglichkeit eingeräumt.

Das Gesetz sieht bei einer Nichtteilnahme Sanktionen vor, die bis zur Verhängung von Geldstrafen reichen können. So ist bei einem einmaligen Verstoß die Kürzung der Hilfe zum Lebensunterhalt um bis zu 20 Prozent, bei mehrmaligem Verstoß eine Kürzung um bis zu 40 Prozent möglich. Gegenüber Personen, die keine Sozialhilfe beziehen, kann ein Bußgeld verhängt werden. Bei dessen Festsetzung müssen die Schwere des Verstoßes und der Umfang des Verschuldens berücksichtigt werden. In der Praxis werden Sanktionen selten ausgesprochen, da viele der zuständigen Gemeinden sie aufgrund des hohen Verwaltungsaufwandes nicht für sinnvoll erachten. 70 Prozent aller Gemeinden haben bislang gänzlich von Sanktionen abgesehen. Bei nicht bestandenen Prüfungen sind negative Konsequenzen im übrigen nicht vorgesehen. Ein Kursteilnehmer wird auch dann zur Abschlussprüfung zugelassen, wenn er einen erheblichen Teil der Unterrichtsstunden versäumt hat. Bei Bestehen der Prüfung muss er die versäumten Stunden nicht nachholen.

Verantwortlich für die Durchführung und inhaltliche Ausgestaltung der Erstförderung sind die Gemeinden, bei denen sich Neuzuwandernde innerhalb von sechs Wochen nach ihrer Einreise zu einer so genannten Integrationsuntersuchung melden müssen. Deren Ziel ist die Ausarbeitung eines an den Kenntnissen und Fähigkeiten des Zuwandernden individuell ausgerichteten Eingliederungsprogramms. Das gesamte Eingliederungsverfahren liegt in der Hand der Gemeinden: Anmeldung, Eingliederungsuntersuchung, Eingliederungsprogramm, Abschlussprüfung und die anschließende Weiterleitung des Kursabsolventen an einen weiterführenden Unterricht oder die Arbeitsvermittlung.

Der Integrationskurs von durchschnittlich 600 Stunden besteht aus drei Schwerpunkten: Sprachunterricht in Niederländisch, Sozial- und Landeskunde und Unterricht zur beruflichen Orientierung. Da das Programm von Anfang an auf eine möglichst rasche Integration in den Arbeitsmarkt ausgerichtet ist, kann auch schon während des Integrationskurses eine Erwerbstätigkeit aufgenommen werden. In diesem Fall darf der Kurs abgebrochen werden. Tatsächlich ist neben der Kinderbetreuung die Arbeitsaufnahme der häufigste Grund für einen Abbruch des Kurses.

Jeder Zuwanderer erhält einen individuellen Betreuer, der ihn während des Integrationskurses unterstützt. Eine zweite Komponente des Programms ist die soziale Betreuung, mit der die Orientierung im niederländischen Alltag erleichtert werden soll. Die soziale Betreuung ist als Bestandteil des Eingliederungsprogramms gesetzlich vorgeschrieben, inhaltlich jedoch nicht ausgestaltet. Bisher ist unklar, was genau unter sozialer Betreuung verstanden werden und welche Maßnahmen von den Gemeinden ergriffen werden sollen. Deshalb unterscheidet sich ihre Ausgestaltung und ihr Umfang in der Praxis von Gemeinde zu Gemeinde.

Die Regierung finanziert die Erstförderung und verteilt ihr dafür vorgesehenes Jahresbudget anteilig nach Anzahl der Neuankömmlinge auf die Gemeinden, die eigenverantwortlich die ihnen zugewiesenen Mittel einsetzen können. Pro Teilnehmer werden maximal 12 000 Gulden (rund 10 650 DM) für das gesamte Integrationsprogramm bezahlt. 1999 kamen insgesamt 22 561 anspruchsberechtigte Zuwanderer in die Niederlande, das Gesamtbudget des Jahres belief sich auf rund 285 Millionen Gulden, von denen 182 Millionen Gulden für das Unterrichtsprogramm und 103 Millionen Gulden für die soziale Betreuung bestimmt waren. Im Jahr 2000 umfasste das Budget etwa 295 Millionen Gulden für veranschlagte 22 500 Zuwanderer.

Die Höhe der niederländischen Pro-Kopf-Förderung ist beträchtlich, allerdings gibt es in den Niederlanden in absoluten Zahlen weit weniger Förderungsberechtigte als in Deutschland.

Inzwischen hat die niederländische Regierung eine umfassende Evaluation des Integrationsprogramms in Auftrag gegeben; detaillierte Resultate werden noch in diesem Jahr erwartet. Ein erster Erfolg der Integrationsbemühungen ist aber bereits zu erkennen: Die Arbeitslosenquote der ausländischen Bevölkerung ist in den letzten Jahren von 26 auf 14 Prozent zurückgegangen. Die bisherigen Erfahrungen zeigen aber auch, dass es in der praktischen Umsetzung einige Schwierigkeiten gibt. So hält das niederländische Innenministerium die dezentral organisierte Zusammenarbeit zwischen dem Staat und den Kommunen für problematisch, da sie eine Gesamtsteuerung und Kontrolle unmöglich mache, was wohl auch damit zusammenhänge, dass die Kommunen auf eine unabhängige Umsetzung des Integrationsprogramms vor Ort Wert legten. Außerdem werden die Ergebnisse des Integrationskurses mitunter als enttäuschend eingeschätzt, weil das Sprachniveau relativ niedrig bleibe und eine hohe Abbruchquote zu verzeichnen sei. Mittlerweile werden erste Lösungsansätze für diese Defizite diskutiert, z.B. berufsbegleitende Kurse in den Unternehmen. Auch die inhaltliche Ausgestaltung des Bildungsprogramms wird geprüft: So wird darüber nachgedacht, das Lernpensum in den Kursen individueller und bedarfsgerechter zu gestalten.

Ferner konzentriert sich die niederländische Debatte ähnlich wie in Deutschland auf die Frage, welches übergeordnete Integrationsziel zu verfolgen ist. Es wird ein Mittelweg zwischen den Polen Multikulturalismus und Assimilation diskutiert.

Erklärtes Ziel der niederländischen Integrationspolitik ist es, Vorurteile, Diskriminierung und Rassismus zu bekämpfen. In diesem Zusammenhang wird immer wieder das Unwissen der Einheimischen über die Zuwanderer sowie eine fehlende Kommunikation zwischen diesen Bevölkerungsgruppen beklagt und eine Integrationsschulung auch der Niederländer gefordert.

Informationspolitik wird in den Niederlanden auf breiter Ebene betrieben: An Stelle einer zentralen Informationskampagne zur Integrationspolitik gibt es verschiedene Präventions- und Aktionsprogramme in und mit Schulen, Wirtschaftsverbänden, Sportvereinen und gesellschaftlichen Gruppen. Zudem setzt die niederländische Regierung auf eine striktere Verfolgung von Diskriminierungen als in der Vergangenheit.

8.2 Schweden

Seit Mitte der neunziger Jahre hat Schweden eine Reihe von Maßnahmen und Reformen zur Verbesserung der Lebensbedingungen von Zuwanderern

durchgeführt. Für Kinder von Zuwanderern sind seit 1998 ein besonderer Schwedischunterricht und eine Unterrichtung in anderen Fächern gesetzlich vorgeschrieben. 1999 wurde ein staatliches Einwanderungsamt geschaffen, das sich mit allen Fragen der Einwanderung und Einbürgerung befasst.

Kernstück der schwedischen Integrationspolitik ist das Programm „Schwedisch für Einwanderer“. Seit 1995 haben alle Neuzuwanderer über 16 Jahren einen Rechtsanspruch auf Teilnahme an dem Programm, den sie innerhalb von drei Jahren nach ihrer Einreise wahrnehmen können. Ausländische Sozialhilfeempfänger sind allerdings im Sinne einer Gegenleistung zur Teilnahme verpflichtet. Der Beginn des Integrationskurses soll spätestens drei Monate nach der Einreise erfolgen und ist für alle Teilnehmer kostenlos. Sanktionen, wie sie in den Niederlanden gesetzlich vorgesehen sind, kennt das schwedische Modell nicht.

Personen, die vor 1995 nach Schweden zugewandert sind, werden nicht in das Erstförderungsmodell einbezogen, sondern sind auf die Einrichtungen der kommunalen Erwachsenenbildung angewiesen. Diese bieten einer großen Zahl von Einwanderern individuell ausgerichtete Kurse an.

Erklärtes Ziel des Integrationskurses „Schwedisch für Einwanderer“ ist es, den Erwachsenen Schwedischkenntnisse für Alltag und Beruf sowie ein besseres Verständnis für die schwedische Gesellschaft und die von ihnen angestrebten Arbeitsmarktbereiche zu vermitteln. Unter dem Stichwort „soziokulturelle Kompetenz“ sollen die Teilnehmer die Fähigkeit erhalten, ihre künftigen Möglichkeiten in der schwedischen Gesellschaft realistisch einzuschätzen und zu verbessern.

Wie in den Niederlanden umfasst der schwedische Integrationskurs deshalb sowohl Sprachunterricht als auch berufliche Orientierung und Gesellschaftskunde. Zusätzlich finden im schwedischen Integrationsunterricht Gespräche zwischen Kursteilnehmern und potenziellen Arbeitgebern aus verschiedenen Beschäftigungsbereichen wie der Industrie, dem Dienstleistungsbereich und dem öffentlichen Dienst statt. Im Hintergrund steht dabei der Gedanke, mögliche Arbeitgeber in die Integrationsmaßnahmen einzubeziehen und frühzeitig Kontakte zwischen Zuwanderern und Betrieben herzustellen.

Der von der Regierung ausgearbeitete Kursplan sieht durchschnittlich 525 Stunden à 60 Minuten vor. Im Bedarfsfall kann die Stundenzahl jedoch auch wesentlich höher liegen. Die Lehrer sollen möglichst „Schwedisch als Zweitsprache“ studiert haben. Da ähnlich wie in den Niederlanden das Ziel besteht, die Kursteilnehmer rasch in den Arbeitsmarkt zu integrieren, werden Integrationskurse für berufstätige Zuwanderer auch abends angeboten.

Die Organisation der Integrationskurse liegt in der Hand der Gemeinden, die in zwei Jahren höchstens 30 000 DM für jeden in der Kommune angesiedelten erwachsenen Neuzuwanderer vom Staat erhalten, für Kinder höchstens 18 000 DM. Nach Ablauf von zwei Jahren muss die Gemeinde gegebenenfalls weitere Integrationskosten übernehmen.

Um der Bedeutung und Eigenständigkeit des Integrationsgedankens Rechnung zu tragen, wurde in Schweden eine eigene Behörde geschaffen. Sie widmet sich ausschließlich Fragen der Integration, während aufenthaltsrechtliche Aufgaben weiterhin an anderer Stelle wahrgenommen werden.

Eine abschließende Bewertung der schwedischen Integrations- und Erstförderungs politik lässt sich derzeit noch nicht vornehmen. Problematisch scheint auch hier das in den Kursen erreichte Sprachniveau zu sein, und öfters werden Motivationsprobleme bei Teilnehmern beklagt. Wie groß der Beitrag der Integrationskurse zur Verbesserung der Arbeitsmarktchancen der Teilnehmer ist, lässt sich noch nicht bewerten, weil der Beginn des Erstförderprogramms in eine Phase konjunkturell bedingter hoher Arbeitslosigkeit fiel, von der die ausländischen Arbeitskräfte überproportional betroffen waren. Es ist jedoch anzunehmen, dass die schwedische Integrationspolitik – ähnlich wie die der Niederlande – zur Verbesserung der Arbeitsmarktsituation von Einwanderern beiträgt.

8.3 Schlussfolgerungen

Zusammenfassend ist für die schwedische und niederländische Integrationspolitik Folgendes festzuhalten:

- Integrationspolitik wird in den Niederlanden und Schweden als vorrangige politische Aufgabe verstanden, deren Bedeutung institutionell durch Gründung eines eigenen Ministeriums Rechnung getragen wurde.
- Die Erstförderung erwachsener Zuwanderer ist ein zentraler Bestandteil der niederländischen und schwedischen Integrationspolitik und setzt unmittelbar nach der Einreise ein.
- Neben der Sprache stehen vor allem Kultur, Politik und Arbeitsmarkt des Aufnahmelandes auf dem Unterrichtsplan der Integrationskurse.
- Der Kreis der Teilnahmeberechtigten wird in beiden Ländern relativ weit gefasst.
- Die Kursteilnahme ist in den Niederlanden für Neueinwanderer, die zum Kreis der Förderberechtigten zählen, verpflichtend. Sanktionen bei Nichtteilnahme werden jedoch in der Regel nicht verhängt.
- Bemerkenswert ist die hohe Bereitschaft in den Niederlanden und in Schweden, für Integrationsprogramme Haushaltsmittel in großem Umfang bereit zu stellen.

9 Erstförderung von Zuwanderern

Das Erlernen der deutschen Sprache ist eine wichtige Voraussetzung für die Integration von Migrant*innen. Nur wer über ausreichende Deutschkenntnisse verfügt, kann berufliche, soziale und kulturelle Chancen nutzen. In Politik und Öffentlichkeit bildet sich allmählich ein Konsens darüber heraus, dass eine aktive Integrationspolitik für dauerhaft in Deutschland lebende Zuwanderer möglichst schnell und für neu Zuwandernde unmittelbar nach der Einreise einsetzen sollte.

Gegenwärtig werden verschiedene Modelle diskutiert. Sie gehen davon aus, dass die dauerhaft in unserem Land lebenden Zuwanderer die Chance bekommen müssen, gleichberechtigt am gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Leben teilzunehmen. Dabei besteht Übereinstimmung, dass hierfür rudimentäre Sprachkenntnisse nicht ausreichen, sondern deutsche Sprachkenntnisse in Wort und Schrift erforderlich sind. Integrationsförderung darf sich aber nicht allein auf die Vermittlung von Sprachkenntnissen beschränken, sondern muss auch über die Grundzüge unserer politischen und sozialen Ordnung unterrichten.

9.1 Zwei Modelle – ein Ansatz

Die Beauftragte der Bundesregierung für Ausländerfragen hat im Dezember 2000 ein umfassendes Konzept für ein Integrationsgesetz vorgelegt, das folgende Eckpunkte beinhaltet: Grundlage für die Inanspruchnahme von Integrationsmaßnahmen soll der Abschluss eines Integrationsvertrages sein. Einen Anspruch darauf sollen im Prinzip alle Zuwanderer haben, deren Aufenthalt nicht nur vorübergehender Natur ist. Dazu gehören insbesondere Ausländer mit einer Aufenthaltserlaubnis oder Aufenthaltsbefugnis sowie geduldete Flüchtlinge, deren Abschiebung ein nicht von ihnen zu vertretendes Hindernis entgegensteht. Vorübergehend aufgenommene Bürgerkriegsflüchtlinge sind ausgenommen. Mit Vertragsabschluss erhält der Zuwanderer einen Anspruch, innerhalb der ersten drei Jahre nach seiner Einreise einen Sprach- und Informationskurs zu belegen. Des weiteren ist eine individuelle Eingangsberatung vorgesehen.

Zur Erhöhung der Attraktivität und Verbindlichkeit des Kursangebots werden Begleitmaßnahmen und Motivationsanreize vorgeschlagen. Neuzuwanderer sollen bei Erteilung der Aufenthaltserlaubnis auf das Integrationsprogramm hingewiesen werden und so genannte „Willkommen-Integrationsschecks für Neuzuwanderer“ (WIN) erhalten. Nach einer ersten Beratung in der zuständigen Kommune soll mit dem Zuwanderer ein Lernplan erstellt werden, der seinem Sprach- und Bildungsstand entspricht. Die Ausgabe von Integrationsschecks für 600 Unterrichtsstunden soll ihm eine zeitlich flexible Inanspruchnahme des Kursangebotes erlauben.

Der Bildungsträger und das Arbeitsamt sollen in einer abschließenden Beratung am Ende des Kurses helfen, die persönliche und berufliche Perspektive des Zuwanderers zu entwickeln. Negative Sanktionen bei Nichteinhaltung der Vertragsbedingungen sieht das Modell nicht vor; Lernmotivation und Lernerfolge sollen vielmehr mit aufenthaltsrechtlichen und arbeitsrechtlichen Anreizen unterstützt werden.

Die Kosten des Gesamtkonzepts – einschließlich Sprachkurs, sozialpädagogischer Betreuung, Kinderbetreuung usw. – schätzt die Ausländerbeauftragte auf 2 066 DM pro Teilnehmer und Jahr; bei einem flächendeckenden Angebot für durchschnittlich 300 000 Personen (wie es dieses Konzept vorsieht) ergäbe sich ein Gesamtbedarf von rund 620 Millionen DM. Eine Eigenbeteiligung der Teilnehmer an den Kosten in nennenswerter Höhe ist nicht vorgesehen.

Unabhängig von diesen Vorschlägen der Bundesausländerbeauftragten hat die Bundesregierung in den letzten Monaten Eckpunkte zur Neustrukturierung der Sprachförderung für Spätaussiedler und Ausländer formuliert. Sie sehen eine gemeinsame Sprachförderung dieser beiden Zuwanderergruppen vor. Da sich die sprachlichen und beruflichen Qualifikationen, die diese zum Einwanderungszeitpunkt mitbringen, in den vergangenen Jahren nicht mehr stark unterschieden haben, sollen sie entgegen der bisherigen Praxis künftig gemeinsam gefördert werden.

In Deutschland haben Spätaussiedler, Asylberechtigte und Kontingentflüchtlinge gegenwärtig einen Anspruch auf kostenlose Teilnahme an einem Sprachkurs. Zudem haben ausländische Arbeitnehmer und ihre Familienangehörigen aus EU-Mitgliedstaaten, aus ehemaligen Anwerbestaaten sowie frühere Vertragsarbeitnehmer aus der ehemaligen DDR die Möglichkeit zur Teilnahme. Nach dem Sprachförderkonzept der Bundesregierung soll weite-

ren Zuwanderergruppen, wie Drittstaatsangehörigen und Flüchtlingen nach der Genfer Flüchtlingskonvention die Teilnahme ermöglicht werden.

Nach Auffassung der an der Erstellung der Eckpunkte beteiligten Ressorts können mit den angesetzten Mitteln in Höhe von 319 Millionen DM zusätzlich weitere 14 000 Personen aus dem Kreis der bisher nicht Geförderten in das neue Fördersystem aufgenommen werden. Insgesamt geht das Sprachförderkonzept von 110 000 zu fördernden Personen aus. Das Kursangebot soll eine Basisförderung von 600 Stunden beinhalten, wobei einzelne Kursmodule mit Gutscheinen eines Scheckheftes belegt werden können. Am Ende jedes Moduls sollen die erreichten Leistungen mit einem Abschlusstest nachgewiesen werden, die einmalige Wiederholung eines Moduls bei Nichtbestehen dieser Prüfung soll möglich sein. Sanktionen sind bei Nichteinhaltung der Kursbedingungen ebenso wenig vorgesehen wie positive Anreize bei erfolgreichem Abschluss des Kurses.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass eine umfassende und individuelle Erstförderung notwendig ist, um Zuwanderern den Zugang zum Bildungs- und Arbeitsmarkt zu erleichtern. Dies wird auch in den beiden vorliegenden Konzepten zur Erstförderung deutlich. Beide orientieren sich in maßgeblichen Punkten am Vorbild der Niederlande und Schwedens. Während das Konzept der Bundesregierung in vielen Punkten an der bisherigen Förderpraxis festhält, zielt der Vorschlag der Bundesbeauftragten auf eine individuelle Gestaltung der Förderung.

Übereinstimmend streben beide Vorschläge eine gemeinsame Förderung der Zuwanderergruppen an und sehen ein Fördervolumen von 600 Kursstunden sowie eine Abschlussprüfung vor. Positive Anreize spielen in beiden Konzepten eine wichtige Rolle. Sanktionen werden hingegen als wenig geeignet erachtet, Lernerfolge zu fördern.

9.2 Vorschläge der Kommission

Die Kommission ist aufgrund ihrer Beschäftigung mit den ausländischen Erstförderungsmodellen und den für Deutschland vorliegenden Vorschlägen zu der Auffassung gelangt, dass die Integrationsbemühungen Schwedens und der Niederlande hoch einzuschätzen sind. Auch wenn ihre Erfolge wenige Jahre nach Beginn noch nicht vollständig messbar sind, sind doch einige Elemente für die deutsche Integrationspolitik vorbildlich.

Das niederländische Motto „Chancen erhalten – Chancen ergreifen“ ist auch als Leitsatz für die zukünftige deutsche Integrationspolitik geeignet. Sowohl der Fürsorgeaspekt des Staates als auch die erwartete aktive Rolle des Zuwanderers finden in ihm ihren Niederschlag. Auch die Bundesausländerbeauftragte und die Bundesregierung geben in ihren Vorschlägen wichtige Anregungen für die Gestaltung eines Erstfördersystems in Deutschland.

Ein möglichst rascher und fundierter Spracherwerb liegt sowohl im Interesse des Zuwanderers als auch der Aufnahmegesellschaft. Beide Seiten müssen sich dafür engagieren. Die Wechselseitigkeit dieses Verhältnisses wird in dem Grundsatz „fördern und fordern“ deutlich. Während das aufnehmende Land gefordert ist, ausreichende Integrationsangebote bereit zu stellen, ist der Zuwanderer verpflichtet, sich aktiv um den Erwerb der deutschen Sprache und um Integration zu bemühen.

Nach Auffassung der Kommission sollten erwachsene Neuzuwanderer auch in Deutschland durch Integrationskurse systematisch mit der deutschen

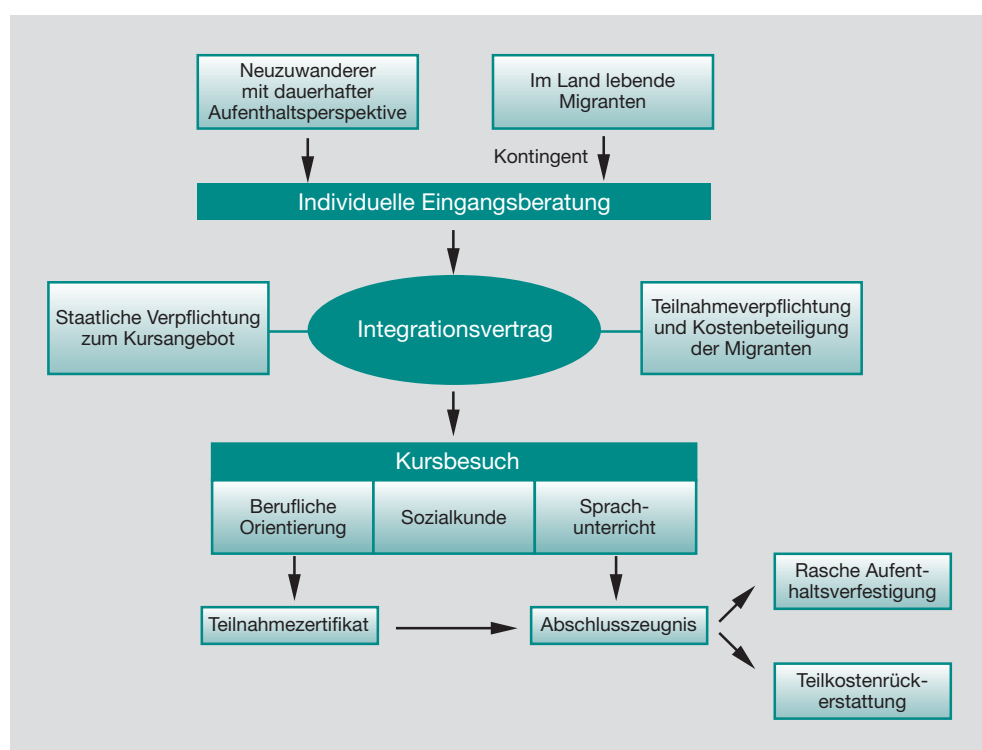
Sprache, den Grundzügen der politischen Ordnung und der Funktionsweise des Arbeitsmarktes vertraut gemacht werden. Die Förderung von Kindern und Jugendlichen sollte bereits in Kindergärten und Schulen ansetzen, denn nur wer seine Chancen und Möglichkeiten frühzeitig realistisch einzuschätzen lernt, kann seine individuellen Fähigkeiten gezielt fortentwickeln. Gleichzeitig setzt die Aufnahmegesellschaft mit einem umfassenden Integrationsangebot ein klares Signal für die Unterstützung jedes einzelnen Zuwanderers.

Auch bereits im Land lebende Zugewanderte sollten aufgrund der vorhandenen Sprach- und Integrationsdefizite in diese Förderung einbezogen werden. Dafür sind Kapazitäten bereitzustellen und bedarfsgerecht auszubauen. Für das Anfangsjahr ist von maximal 50 000 Personen auszugehen.

Der Erfolg eines solchen Angebotes hängt in hohem Maße davon ab, wie viele Menschen es erreicht und ob es angenommen wird. Bisher standen staatlich finanzierte Sprachkurse nur bestimmten Zuwanderergruppen in der Bundesrepublik Deutschland offen. Zudem blieb das Angebot deutlich hinter der Nachfrage zurück. Es erscheint der Kommission daher sinnvoll, den Adressatenkreis auf alle Neuzuwanderer mit dauerhafter Aufenthaltsperspektive auszuweiten und mit einem Anspruch auf Teilnahme zu versehen.

Ohne Teilnahme und Lernbereitschaft der Migranten allerdings läuft auch ein breites Kursangebot ins Leere. Daher sollten Migranten zum einen über die Ziele und die Inhalte der Kurse umfassend informiert werden, und bei der Gestaltung der Kurse sollte ihre individuelle Ausbildungs- und Berufssituation berücksichtigt werden. Zum anderen sollten die Kurse verpflichtend sein. Sanktionen bei einer Nichtteilnahme sind jedoch aufgrund unterschiedlicher rechtlicher Bedingungen nicht für alle Zuwanderer durchsetzbar und haben sich, wie die Erfahrungen in den Niederlanden zeigen, als wenig praktikabel erwiesen.

Abb. IV.10: Erstförderung von erwachsenen Migranten



Die Kommission empfiehlt, auch in Deutschland Integrationskurse für Neuzuwanderer einzurichten. Inhalt der Kurse sollten die Sprachvermittlung, eine Einführung in die Grundzüge der Rechtsordnung und das politische System der Bundesrepublik sowie gesellschaftliche und berufliche Orientierungshilfen sein. Schwerpunkt des Förderangebots sollte jedoch der Spracherwerb bilden. Das Kursangebot sollte mindestens 600 Unterrichtsstunden umfassen und nach Sprach- und Bildungsniveau der Teilnehmer differenzieren. Am Ende der Kurse sollte ein Teilnahmezertifikat vergeben und der Teilnahmeerfolg durch eine Prüfung festgestellt werden.

Förderberechtigt sollten alle Neuzuwanderer mit längerfristiger Aufenthaltsperspektive sein. Dazu zählt die Kommission folgende Gruppen: Spätaussiedler und ihre Familienangehörigen, ausländische Arbeitnehmer aus Drittstaaten und ihre Familienangehörigen, Asylberechtigte, Kontingentflüchtlinge und andere Gruppen, die nach diesem Gesetz aufgenommen werden (beispielsweise jüdische Zuwanderer aus den Nachfolgestaaten der Sowjetunion, Ausländer mit „kleinem Asyl“ (§ 51 AuslG) sowie Ausländer mit Aufenthaltsbefugnis nach § 30 AuslG).

Dauerhaft im Lande lebende Zuwanderer, die über keine oder nur mangelhafte Deutschkenntnisse verfügen, sollten im Rahmen eines jährlich zu bestimmenden Kontingents förderberechtigt sein. Vor allem Arbeitslosen und beruflich gering Qualifizierten sollte die Chance gegeben werden, ihre Situation durch die Kursteilnahme zu verbessern.

Alle Neuzuwanderer der genannten Gruppen sollten möglichst frühzeitig nach Eintreffen in der Bundesrepublik über Ziele und Chancen des Integrationskurses beraten werden und einen Anspruch auf Teilnahme an den Integrationskursen erhalten. Gleichzeitig sollten sich die Zuwanderer in einem individuell abgeschlossenen Integrationsvertrag verpflichten, an den Kursen teilzunehmen und einen ihrer sozialen und finanziellen Situation angemessenen Anteil der Kurskosten zu übernehmen. Bei erfolgreicher Teilnahme sollte ein Teil der bezahlten Kosten zurückerstattet werden.

Die erfolgreiche Kursteilnahme sollte darüber hinaus mit Anreizen belohnt werden. So sollten erfolgreiche Absolventen beispielsweise bei der Aufenthaltsverfestigung privilegiert werden und die unbefristete Aufenthaltserlaubnis bereits nach vier statt nach fünf Jahren erhalten. Ferner sollten zusätzliche Anreize durch eine Erleichterung der Einbürgerung geschaffen werden: Für erfolgreiche Absolventen sollte die Frist für Anspruchseinbürgerungen von derzeit acht Jahren auf sechs Jahre verkürzt werden.

Aufgrund der Breite und Intensität des Kursangebotes können zukünftig bessere Deutschkenntnisse bei Zuwanderern erwartet werden. Daher sollte der Nachweis guter Deutsch-

kenntnisse als Voraussetzung für eine unbefristete Aufenthaltserlaubnis verlangt werden. Hierfür müssen in § 24 Abs. 1 Ziff. 4 AuslG die Worte „auf einfache Art“ durch einen anderen Terminus ersetzt werden.

Die Bezieher von Sozial- und Arbeitslosenhilfe sind in besonderer Weise zur Teilnahme an den Integrationskursen verpflichtet. Ihnen bieten die Kurse die Möglichkeit, ihre Chancen auf dem deutschen Arbeitsmarkt durch sprachliche Qualifizierung zu erhöhen. Wer das Kursangebot nicht annimmt, obwohl es ihm möglich wäre, sollte eine Kürzung der Sozialbezüge erfahren.

Das Kursangebot sollte von allen Neuzuwanderern möglichst frühzeitig nach der Einreise – längstens jedoch innerhalb von drei Jahren – in Anspruch genommen werden.

9.3 Kosten der Erstförderung

Die Kosten einer systematischen Erstförderung von Neuzuwanderern können derzeit nur annähernd ermittelt werden. Sie hängen von der Anzahl der Teilnehmer, den pro Unterrichtsstunde veranschlagten Kosten und der Stundenzahl ab. Bei Berücksichtigung aller verfügbarer Statistiken (Statistisches Bundesamt, Ausländerzentralregister, Visastatistik des Auswärtigen Amtes, BAFI) kann nach Einschätzung der Kommission von rund 210 000 Teilnahmeberechtigten ausgegangen werden.

Diese Zahl setzt sich wie folgt zusammen: Nach den Spätaussiedlern (derzeit rund 100 000 Personen jährlich) stellt der Familiennachzug die größte Gruppe der Teilnahmeberechtigten dar. Die Visastatistik des Auswärtigen Amtes weist für das Jahr 1999 knapp 71 000 nachziehende Familienangehörige aus. Die Zahl der Asylberechtigten kann nach Angaben des BAFI für das Jahr 1999 auf rund 25 000 Personen veranschlagt werden. Weiterhin kann von rund 15 000 jüdischen Emigranten aus der ehemaligen Sowjetunion ausgegangen werden. Über die Anzahl der Geduldeten, deren Aufenthaltstitel in eine Aufenthaltsbefugnis überführt wurde, kann derzeit keine Aussage gemacht werden.

Dies deckt sich in etwa mit den Annahmen der Bundesbeauftragten für Ausländerfragen, die derzeit von 250 000 förderberechtigten Neuzuwanderern jährlich ausgeht. Dagegen legt die Bundesregierung in ihrem Sprachförderkonzept lediglich 110 000 Teilnehmer zugrunde. Diese Kalkulation erscheint der Kommission anhand der vorliegenden Zahlen jedoch deutlich zu niedrig.

Bei der Schätzung des Umfangs des Kursangebotes ist zwischen Teilnahmeberechtigung und Inanspruchnahme zu unterscheiden. Es wird sicherlich nicht jeder, der dazu berechtigt ist, das Angebot auch nutzen. Aufgrund der gesetzten Motivationsanreize und der eingegangenen wechselseitigen Verpflichtungen ist bei den Neuzuwanderern von einer hohen Teilnehmerquote auszugehen. Wenn 80 Prozent der 210 000 Teilnahmeberechtigten tatsächlich teilnähmen, müsste mit etwa 170 000 Personen gerechnet werden.

Zu dieser Zahl sind die im Land lebenden Migranten zu addieren, für die nach den genannten Kriterien ein Kontingent eingerichtet werden soll. Hier kann schätzungsweise von rund 50 000 Kursteilnehmern ausgegangen werden.

Die Kommission empfiehlt, zunächst 220 000 Kursplätze für die Erstförderung bereitzustellen.

Für die Berechnung der Kosten des Erstförderungsprogramms gibt es verschiedene Anhaltspunkte: Das Sprachförderkonzept der Bundesregierung beziffert sie mit 3,60 DM pro Teilnehmer und Kursstunde; dies ergäbe bei 600 Stunden einschließlich der Verwaltungskosten 2 206 DM je Teilnehmer. Das Konzept der Bundesbeauftragten sieht 3,40 DM pro Stunde vor; dies ergäbe bei 600 Unterrichtsstunden für jeden Teilnehmer Kosten in Höhe von 2 066 DM. Im Vergleich zu den in Schweden und den Niederlanden allein für die Kurse aufgewendeten Kosten (12,40 DM bzw. 11,60 DM pro Stunde) erscheinen diese Schätzungen allerdings zu niedrig. Zwar lässt sich ein Teil der beträchtlichen Differenzen mit höheren Verwaltungskosten und geringeren Fallzahlen begründen; vollständig ist sie damit jedoch noch nicht erklärbar. Es ist daher davon auszugehen, dass eine realistische Kalkulation der Sprachkurse den in den bisherigen Förderkonzepten skizzierten finanziellen Rahmen übersteigen wird.

Würde man durchschnittliche Kurskosten von 5 DM pro Stunde zugrunde legen, beliefen sich die Kurskosten bei 600 Unterrichtsstunden auf 3 000 DM je Teilnehmer. Diese Kalkulation beruht verglichen mit den Aufwendungen Schwedens und Hollands immer noch auf relativ niedrigen Kostenannahmen. Bei 220 000 Kursteilnehmern wäre mit rund 660 Millionen DM zu rechnen. Geht man davon aus, dass etwa 145 Millionen DM durch Gebühren erwirtschaftet werden könnten (bei einem Eigenbeitrag von 2 DM pro Stunde und 110 000 Zahlern), entstünden der öffentlichen Hand Nettokosten von rund 515 Millionen DM. Dabei muss die Qualität der Angebote und die Größe der Teilnehmergruppen im Auge behalten werden.

Von diesen Zahlen ausgehend schätzt die Kommission die jährlichen Gesamtkosten von Integrationskursen für die öffentliche Hand auf mindestens rund 615 Millionen DM. Wegen der Unsicherheiten der Schätzungen sollte der Umsetzung des Konzeptes eine genaue Kostenanalyse vorausgehen.

10 Gesetzliche Regelung und Finanzierung einer neuen Integrationspolitik

Die Kommission schlägt vor, die Erstförderung von Zuwanderern (vgl. Kap. IV.9) gesetzlich zu regeln. Für die Umsetzung und gegebenenfalls Durchsetzung der neuen Integrationspolitik ist es einerseits erforderlich, entsprechende Pflichten gesetzlich festzulegen und andererseits zu gewährleisten, dass die Fördermaßnahmen bereit gehalten werden und die jeweils zuständigen Stellen über die zur Erfüllung der Aufgaben erforderlichen Haushaltsmittel verfügen.

Zwischen Migration und Integration besteht ein enger Zusammenhang, dem der Gesetzgeber Rechnung tragen sollte. Integration ist ein notwendiger Bestandteil einer Migrationspolitik. Wer Migration gesetzlich im Sinne der Klarheit, Transparenz und Einheitlichkeit regelt, sollte auch die Integrationsaufgaben mit einbeziehen. Dabei sollte die Zugangsmöglichkeit zu Integrationsmaßnahmen nicht wie bisher von dem aufenthaltsrechtlichen Status der Migranten abhängen. Integrationspolitik muss sich vielmehr an den tatsächlichen Problemlagen von Migranten ausrichten. Ob deutscher Spätaussiedler oder aus der Türkei nachgezogener Ehegatte, ob ausländischer Arbeitnehmer oder anerkannter politischer Flüchtling, im Bezug auf Integra-

tion und Partizipation im Alltag bestehen oft die gleichen Schwierigkeiten und Hindernisse. Integrationspolitik muss dieser Tatsache Rechnung tragen, indem sie die Gemeinsamkeiten der Einwanderergruppen aufgreift und zur Grundlage der Integrationsmaßnahmen macht.

Die Möglichkeit einer gesetzlichen Einbindung der neuen Integrationspolitik stößt an Grenzen, die sich aus der Kompetenzordnung des Grundgesetzes ergeben: Während die Gesetzgebungszuständigkeit für die Einwanderung in die ausschließliche Zuständigkeit des Bundes fällt, ist die Gesetzgebungskompetenz für die Integration auf Bund und Länder verteilt.

Der Bund hat keine Gesetzgebungskompetenz für ein umfassendes Integrationsgesetz, das alle Migrationsgruppen und alle erforderlichen Integrationsaufgaben umfassen würde. Allerdings kann man dem Bund die Kompetenz zubilligen, ein Gesamtkonzept für die Regelung von Zuwanderung und Integration gesetzlich festzulegen, das als Orientierung für die Landesgesetzgeber dienen kann (vgl. Kap. V.2.2).

Heute werden Integrationsmaßnahmen für Zuwanderer jeweils vom Bund, von den Ländern oder den Gemeinden durchgeführt. Die Aufwendungen des Bundes für die Integration von Spätaussiedlern sowie die vielfältigen Integrationsleistungen der Länder, die in erster Linie einen Großteil der von den Wohlfahrtsverbänden durchgeführten Integrationsmaßnahmen finanzieren, sind im Einzelnen bereits dargestellt worden (vgl. Kap. IV.2.1 und IV.2.2). Ebenso wird an dieser Stelle nochmals auf die Bedeutung der Gemeinden in Bezug auf ihre Integrationsleistungen hingewiesen (vgl. Kap. IV.2.3).

Notwendig ist eine umfassende und abgestimmte gemeinsame Politik dieser drei Ebenen.

Die Kommission hat eingehend erörtert, welcher Weg geeignet erscheint, eine umfassende und gemeinsame Integrationspolitik zu gewährleisten.

Sie hat die Möglichkeit verworfen, durch eine Grundgesetzänderung die Gesetzgebungskompetenz des Bundes zu erweitern, da es verfassungspolitisch nicht unbedenklich wäre, die föderative Ordnung des Grundgesetzes zu Lasten der Länder, insbesondere der Landesgesetzgeber zu ändern. Auch durch eine Grundgesetzänderung könnten nicht sämtliche Aufgaben erfasst werden, die sich bei der Querschnittsaufgabe Integration stellen.

Die Kommission sieht zudem von der Empfehlung ab, die Integrationspolitik als neue Gemeinschaftsaufgabe in den Art. 91a GG aufzunehmen. Das Institut der Gemeinschaftsaufgabe ist seit seiner Einführung umstritten, es widerspricht der erforderlichen eindeutigen Aufgaben- und Finanzverantwortung. Die zunehmende Aufgabenverflechtung behindert die einzelnen staatlichen Ebenen in ihrer eigenständigen Aufgabenerfüllung, darüber hinaus führt sie zu einer Intransparenz der Verantwortlichkeiten. Bund und Länder haben eine gemeinsame Kommission eingesetzt. Sie wollen eine stärkere Entflechtung der Zuständigkeiten erreichen. Eine neue Gemeinschaftsaufgabe würde diesem Ziel widersprechen.

Nach Auffassung der Kommission ist dennoch eine gesamtstaatliche Integrationspolitik auf gesetzlicher Grundlage möglich. Die Tätigkeitsfelder können in einem Bundesintegrationsgesetz und in Landesintegrationsgesetzen gesetzlich geregelt werden. Bund und Länder schöpfen dabei jeweils die ihnen nach der Verfassung zustehende Gesetzgebungskompetenz aus. Sie müssen dazu in der Konferenz der Regierungschefs oder in einer der beste-

henden Ministerkonferenzen ihre Politik koordinieren, indem die Länder einen Musterentwurf für die Landesintegrationsgesetze erarbeiten und diesen mit dem Regierungsentwurf eines Bundesintegrationsgesetzes abstimmen.

Diese Zusammenarbeit entspricht der in vielen Jahren entwickelten Praxis eines „Kooperativen Föderalismus“, nämlich der wechselseitigen Pflicht von Bund und Ländern zur Zusammenarbeit und zu bundesfreundlichem Verhalten. Eine derartige Zusammenarbeit ist verfassungsrechtlich geboten, wo – wie hier – die Grenze zwischen der Bundeszuständigkeit und der Landeszuständigkeit quer durch ein Sachgebiet geht, dessen einheitliche Bewältigung einem gesamtstaatlichen Bedürfnis entspricht.

Die Zusammenarbeit von Bund und Ländern durch die Vereinbarung über einen Musterentwurf ist nicht neu. Zwar werden die Gesetzgeber durch solche Vereinbarungen in den Bund-Länder-Konferenzen selbstverständlich nicht gebunden. Dennoch zeigt die bisherige Praxis, dass eine in jeder Hinsicht ausreichend große Übereinstimmung erreichbar ist. Der Vorteil dieses Weges liegt darin, dass auch ohne eine Grundgesetzänderung und damit ohne eine Beeinträchtigung der Gesetzgebungsrechte der Länder ein weitgehend einheitliches Integrationsrecht geschaffen werden kann. Darüber hinaus ist nicht zu unterschätzen, dass die Vereinbarung von Bund und Ländern sich auch auf Rechtsgebiete erstrecken kann, die durch ein Bundesintegrationsgesetz kaum erreichbar sind, etwa auf Bildungsfragen im vorschulischen und schulischen Bereich. Der Bund und jedes Land regeln dann durch Gesetz die Bereiche, für die sie originär zuständig sind.

Allerdings schafft dieses Verfahren im Gegensatz zur Grundgesetzänderung keine besondere Kostenregelung, die eine gerechte, der Aufgabenzuteilung entsprechende Kostentragungslast beinhalten würde. Die Kommission ist sich bewusst, dass die Realisierung der vorgeschlagenen Integrationsmaßnahmen die Bereitstellung von Haushaltsmitteln in erheblichem Umfang erfordert. Sie ist jedoch der Auffassung, dass die Notwendigkeit der Mittelaufwendung für Integrationsleistungen unabdingbar ist, da Kosten für nicht geleistete Integration die öffentlichen Kassen in weit höherem Maße belasten würden. Eine neue Zuwanderungspolitik kann ohne verstärkte Integrationsleistungen nicht realisiert werden.

Bei der Regelung der Kostentragungslast ist dafür Sorge zu tragen, dass die Kommunen von der Finanzierung der Integrationsmaßnahmen freigehalten werden. Gerade die Kommunen sind bereits durch Migrationskosten in erheblicher Weise belastet, so dass sie für die wichtige gesamtstaatliche Aufgabe der Integration nicht zusätzlich finanziell gefordert werden sollten. Die Kommission hält daher eine Regelung der Kostentragung zu Lasten des Bundes und der Länder mit jeweils 50 Prozent für sachgerecht.

Die Kommission empfiehlt die Schaffung von untereinander abgestimmten Integrationsgesetzen des Bundes und der Länder. Sie bilden die Grundlage einer geschlossenen, gesamtstaatlichen Integrationspolitik. Bund und Länder schöpfen dabei jeweils die ihnen nach der Verfassung zustehende Gesetzgebungskompetenz aus. Zur Finanzierung der Erstförderung ist eine Regelung zu treffen, die sicherstellt, dass die Kommunen von der Kostentragung freigehalten werden. Es sollte angestrebt werden, dass Bund und Länder die Gesamtkosten der Integration jeweils hälftig übernehmen.

V Zur Umsetzung der neuen Zuwanderungspolitik

1 Der europäische Rahmen der neuen Zuwanderungs- und Asylpolitik

Die grundlegenden Entscheidungen in der Zuwanderungs- und Asylpolitik werden künftig nicht mehr ausschließlich auf nationaler, sondern auch auf EU-Ebene getroffen. Dies ist vor allem eine Folge des Amsterdamer Vertrags, welcher der Europäischen Union weitreichende Kompetenzen im Bereich Asyl und Zuwanderung zuweist. Europarechtliche Vorgaben beeinflussen bereits jetzt die deutsche Asyl- und Zuwanderungspolitik und werden in Zukunft im Zuge der Umsetzung der auf dem Amsterdamer Vertrag beruhenden Rechtsakte noch an Bedeutung gewinnen. Bei der Gestaltung des auf dieser Grundlage zu schaffenden europäischen Rechts kommt es – wie in den vorangegangenen Kapiteln gezeigt wurde – entscheidend darauf an, konsensfähige Regelungen zu finden, die auch der deutschen Zuwanderungssituation gerecht werden. Die Zuwanderungskommission erwartet von der Bundesregierung, dass sie ihre Mitwirkungsmöglichkeiten und das Gewicht Deutschlands nutzt, um die europäische Integration voranzutreiben. Dabei muss sie aber auch die Interessen unseres Landes wahrnehmen. In diesem Sinne versteht die Zuwanderungskommission ihre auf die europäische Entwicklung bezogenen Empfehlungen als Diskussionsbeiträge für den Prozess der Konsensfindung auf der europäischen Ebene.

Die europarechtlichen Rahmenbedingungen sind auch für das von der Kommission vorgelegte Modell arbeitsmarktorientierter Zuwanderung relevant. Zwar gibt es bislang im Bereich der Arbeitsmigration keine europäischen Regelungen. Mit der Mitteilung vom 22. November 2000 hat die EU-Kommission der Zuwanderungsdiskussion jedoch wichtige Impulse verliehen. Nach Auffassung der Zuwanderungskommission sollte sich die Europäische Union im Bereich der arbeitsmarktorientierten Zuwanderung nach Maßgabe des Subsidiaritätsprinzips auf Zielvorgaben, den Erlass von Rahmenregelungen sowie auf die Kooperation und den Informationsaustausch beschränken. Der vorrangige Arbeitsmarktzugang von EU-Angehörigen und bevorrechtigten Drittstaatsangehörigen muss gewährleistet sein (vgl. Kap. II.5.4).

Auf der Grundlage des Amsterdamer Vertrags werden künftig Mindestnormen für alle wesentlichen Bereiche der Asyl- und Flüchtlingspolitik geschaffen. Die in Tampere konkretisierten Vorgaben des Amsterdamer Vertrags sind bislang in Konzeptionen der EU-Kommission eingeflossen, die sich jedoch noch weitgehend in der Diskussionsphase befinden. Die Zuwanderungskommission hat sich insbesondere mit den Vorschlägen der EU-Kommission für das Asylverfahren befasst (vgl. Kap. III.1.13) und mit der vor ihrer Verabschiedung stehenden Richtlinie über Mindestnormen für die Gewährung vorübergehenden Schutzes (vgl. Kap. III.1.12).

Thema der Erörterungen war auch der Richtlinienvorschlag zur Familienzusammenführung und seine möglichen Auswirkungen, insbesondere im Hinblick auf den darin enthaltenen erweiterten Familiennachzug (vgl. Kap. III.4.4).

Für die Integration der in Deutschland lebenden Ausländer ist schließlich die EU-Richtlinie zur Anwendung des Gleichbehandlungsgrundsatzes ohne Unterschied der Rasse oder der ethnischen Herkunft als Beitrag zur Bekämpfung der Diskriminierung von Bedeutung (vgl. Kap. IV.7.3).

Der durch das Europarecht vorgegebene rechtliche Rahmen ist auch bei der Umsetzung der neuen Zuwanderungspolitik zu beachten. Im Folgenden geht es um die Gesamtsteuerung, die gesetzlichen Schritte, die Organisation und die institutionellen Maßnahmen, die erforderlich sind, um innerhalb dieses Rahmens die neue Zuwanderungspolitik zu gestalten.

2 Gesamtsteuerung, gesetzlicher Rahmen, Organisation und Institutionen

2.1 Gesamtstrategie für Zuwanderung und Integration entwickeln

Um Zuwanderung aktiv gestalten zu können, muss eine Gesamtstrategie entwickelt werden, die klare Ziele benennt und aufeinander abstimmt. Zuzug und Integration sind zwei Seiten einer Medaille, beide Aspekte müssen voll berücksichtigt werden.

Anstelle einer isolierten Betrachtung verschiedener Kategorien von Zuwanderung ist ein ganzheitlicher migrationspolitischer Ansatz notwendig, der die ökonomischen und demografischen Eigeninteressen anerkennt, Beziehungen zwischen den einzelnen Zuwanderungsgruppen berücksichtigt und den Zusammenhang zwischen Zuwanderung und Integration wahrt.

Gestaltung und Steuerung von Zuwanderung

Erfolge bei der Integration kann man nur erwarten, wenn Zuwanderung gesteuert und begrenzt wird, wenn also nicht jeder, der es möchte, einwandern kann. Auch kann die Regierung eines Staates ihre Verantwortung nur wahrnehmen, wenn die Verhältnisse in dem Staatsgebiet einigermaßen überschaubar und planbar sind. Staatliche Daseinsvorsorge kann nur erfolgversprechend sein, wenn man weiß, für wie viele Menschen welchen Alters Bedarf an Arbeitsplätzen, Wohnungen, medizinischer Versorgung, sozialer Sicherung, Schulen und Hochschulen besteht. Um die Akzeptanz für eine neue Zuwanderungspolitik zu verbessern, muss der Bevölkerung überzeugend vermittelt werden, dass die neue Zuwanderungspolitik notwendig ist, um den Wohlstand langfristig zu sichern und dass Deutschland in der Lage ist, die Zuwanderung zu steuern und notfalls auch zu begrenzen.

Grenzen der Steuerbarkeit

Der Steuerung und Begrenzung von Zuwanderung sind allerdings rechtliche und politische Grenzen gesetzt. Deutschland bekennt sich zur Aufnahme von politisch Verfolgten und ausländischen Familienangehörigen, die im Grundgesetz und in internationalen Verpflichtungen wurzelt. Eine zahlenmäßige, von vornherein genau berechenbare Steuerung ist in diesen Bereichen nicht möglich. Hinzu kommt die Zuwanderung von Spätaussiedlern und die Aufnahme von Bürgerkriegs- und Kontingentflüchtlingen. Faktisch gibt es außerdem Menschen, die ohne Genehmigung deutscher Behörden ins Land kommen. Ein anderer Aspekt ist der Fortzug von Ausländern, der noch viel weniger gesteuert werden kann. In den vergangenen Jahren verließen im Jahresdurchschnitt etwa eine halbe Million Ausländer Deutschland (vgl. Kap. II.2.1).

Verbindendes Gestaltungskonzept

Gleichwohl hält sich der Umfang der Zuwanderung, die nicht der Zahl nach gesteuert werden kann, in einem überschaubaren Rahmen. Ein verbindendes Gestaltungskonzept aller Zuwanderungsformen ist sinnvoll. Dieses sollte klare Ziele definieren, nicht aber von einer starren zahlenmäßigen Obergrenze einer erwünschten jährlichen Gesamtzuwanderung in der Form von festen Größen ausgehen. Eine objektiv feststellbare Zahl benötigter Zuwanderer gibt es ohnehin nicht, sieht man von einer rein demografischen Betrachtung ab. Auch jene Einwanderungsländer, die langfristige demografische Gesichtspunkte berücksichtigen, legen ihre Zuwanderungskontingente vor allem unter Berücksichtigung der aktuellen Entwicklung des Arbeitsmarktes und der Gesellschaft fest.

In Kanada und Australien ist es möglich, eine Obergrenze für die Aufnahme von Flüchtlingen festzulegen, weil aus geografischen Gründen die Zahl der spontanen Asylantragsteller gering ist. Diese Staaten können innerhalb vorgesehener Kontingente einen Großteil der von ihnen aufgenommenen Flüchtlinge im Herkunftsland und in Drittstaaten auswählen. Darüber hinaus gibt es in einigen Einwanderungsländern Kontingente für entferntere Verwandte von bereits im Land lebenden Menschen. Nahe Verwandte können überall unbegrenzt zuwandern.

Keine gegenseitige „Aufrechnung“ von Zuwanderungsgruppen

Die arbeitsmarktorientierte Zuwanderung und andere Arten der Zuwanderung können nicht gegeneinander aufgerechnet werden, da mit ihnen jeweils unterschiedliche Ziele verfolgt werden und sich auch die rechtlichen Voraussetzungen unterscheiden. Die Auswahl arbeitsmarktorientierter Zuwanderer richtet sich allein nach den Bedürfnissen des Arbeitsmarktes. Würde man ihr Ausmaß abhängig machen von der Zahl der Asylbewerber oder nachziehender Familienangehöriger, könnte Deutschland das Ziel nicht mehr erreichen, die für den Arbeitsmarkt benötigten Arbeitskräfte zuwandern zu lassen.

Auch viele Zuwanderer, die nicht gezielt für den Arbeitsmarkt ausgewählt wurden, stehen dem inländischen Arbeitsmarkt im Prinzip zur Verfügung. Es ist daher sachgerecht, bei der Steuerung der arbeitsmarktorientierten Zuwanderung die Auswirkungen der gesamten Zuwanderung zu berücksichtigen.

Festlegung von Kontingenten bei der arbeitsmarktorientierten Zuwanderung

Die Kontingente der arbeitsmarktorientierten Zuwanderung sind anhand wirtschaftlicher, arbeitsmarktpolitischer und gesamtgesellschaftlicher Gesichtspunkte festzulegen. Die Entscheidung über die Zuwanderung muss sich im Spannungsfeld von langfristiger Verlässlichkeit und flexibler Anpassung an die Änderungen der Rahmenbedingungen bewegen.

Oberstes Ziel bei der befristeten Zuwanderung von Mangelfachkräften ist es, wachstumshemmende Engpässe auf dem Arbeitsmarkt zu beseitigen und positive Beschäftigungseffekte zu erzielen. Die Kontingente müssen daher streng arbeitsmarktbezogen und flexibel festgelegt werden.

Bei der dauerhaften Zuwanderung müssen neben wirtschaftlichen Überlegungen auch die Integrationsfähigkeit der Gesellschaft, die demografische Entwicklung und die infrastrukturellen Gegebenheiten berücksichtigt werden. Bei der Bemessung der jährlichen Obergrenze ist auch die Zahl der hier

befristet lebenden arbeitsmarktorientierten Zuwanderer von Bedeutung, da die Chance, bei guter Integration in den Arbeitsmarkt und die Gesellschaft über das Punktesystem ein Daueraufenthaltsrecht zu erhalten, nicht durch eine zu enge Kontingentierung der dauerhaften Zuwanderung verbaut werden sollte.

Eine Verrechnung der Kontingente für Engpassarbeitskräfte und für dauerhafte Zuwanderer ist nicht sinnvoll, weil sich beide Zuwanderungsarten an unterschiedlichen Zielen orientieren und unterschiedliche Rechtsfolgen nach sich ziehen.

Ungenutzte Kontingente an Mangelfachkräften sollen nicht auf das Folgejahr angerechnet werden. Die Obergrenze für die Zuwanderung von Mangelfachkräften orientiert sich am aktuellen Bedarf. Sofern der Arbeitskräftemangel im nächsten Jahr fortbesteht, ist er im Rahmen der neuen Obergrenze zu berücksichtigen. Bei der dauerhaften Zuwanderung wäre eine begrenzte Übertragung nicht genutzter Kontingente des Vorjahres zwar denkbar, doch ist das Verfahren transparenter, wenn ungenutzte Kontingente nicht ins nächste Jahr übertragen werden.

Die Kommission empfiehlt, die Ziele von Zuwanderung klar zu definieren und so eine kohärente Zuwanderungspolitik zu ermöglichen. Eine Höchstgrenze für die jährliche Nettozuwanderung festzulegen, stellt kein geeignetes Steuerungsinstrument dar. Die Festlegung von Obergrenzen ist nur in Teilbereichen der arbeitsmarktorientierten Zuwanderung sachgerecht (Zuwanderung über das Punktesystem, Engpassarbeitskräfte, Auszubildende über das „18-Plus-Programm“). Eine Gesamtstrategie für Zuwanderung muss gleichwohl auch die Bereiche umfassen, in denen eine zahlenmäßige Begrenzung nicht möglich ist.

Mittelfristige Zielfestlegung, jährliches Zuwanderungsprogramm

Die Zielplanung von Zuwanderung muss mittelfristig angelegt sein. Sie richtet sich nach demografischen und gesellschaftlichen Entwicklungen, der Lage der Wirtschaft und des Arbeitsmarktes sowie dem sonstigen Zuwanderungsgeschehen.

Darauf basierend sollte jährlich ein konkretes Zuwanderungsprogramm erstellt werden, das als Handlungsgrundlage für die Verwaltung dient. Es enthält für das jeweils kommende Jahr die Obergrenzen für befristete und dauerhafte Zuwanderung im Bereich der arbeitsmarktorientierten Zuwanderung. Ein jährliches Programm berücksichtigt insbesondere die aktuelle Entwicklung des Arbeitsmarktes.

In dem Zuwanderungsprogramm sollten darüber hinaus die Zu- und Abwanderung des vergangenen Jahres und weitere Gesichtspunkte dokumentiert werden, die für die Planung von Bedeutung sind. Dies verschafft einen Überblick über den Umfang der Gesamtzuwanderung nach Deutschland.

Der Vergleich mit anderen Ländern kann Deutschland wertvolle Erkenntnisse liefern: Kanada erstellt jährlich einen Zuwanderungsplan mit mehrjähriger Perspektive, in dem „flexible Ziele“ definiert werden. Diese sind zumindest bei der arbeitsmarktorientierten Zuwanderung weniger eine Obergrenze als eine zu erreichende Zielvorgabe. Australien, Neuseeland und die USA legen klare Kontingente fest. Unbestritten ist: Zielvorgaben und Kontingente schaffen

für alle Beteiligten Planungssicherheit und Transparenz – auch für die Bevölkerung des Ziellandes.

Die Einwanderungsplanung in klassischen Einwanderungsländern berücksichtigt deren administrative und gesellschaftliche Aufnahmekapazität, die Wirtschaftslage, die Situation am Arbeitsmarkt, die demografische Entwicklung und andere Belange. In Kanada und Australien etwa beziehen die Einwanderungsministerien neben den Fachverwaltungen zunehmend die relevanten gesellschaftlichen Gruppen, darunter auch Arbeitgeber und Gewerkschaften ein. Die Regionen haben Einfluss auf die Kontingentfestlegung. In Australien werden vor Festlegung der jährlichen Einwanderungsquoten die betroffenen staatlichen und nichtstaatlichen Institutionen aller Landesteile einbezogen. Daneben hat das Einwanderungsministerium auch ein Diskussionsforum im Internet eingerichtet, das eine direkte Beteiligung der Bevölkerung ermöglicht. In regelmäßigen Abständen werden darüber hinaus öffentliche Anhörungen durchgeführt. Diese politisch und gesellschaftlich breit abgesicherte Konsensbildung führt zu großer Akzeptanz der Einwanderungsplanung.

Die Kommission empfiehlt, die mittelfristige Zielplanung der Zuwanderung an demografischen und gesellschaftlichen Entwicklungen, der Lage der Wirtschaft und des Arbeitsmarktes sowie am sonstigen Zuwanderungsgeschehen auszurichten. Ein jährlich zu erstellendes Zuwanderungsprogramm dient der Verwaltung als Handlungsgrundlage. Dieses nennt Zielgrößen für einen Teil der befristeten und dauerhaften arbeitsmarktorientierten Zuwanderung für das kommende Jahr.

Zuwanderungsrat soll Entscheidungen vorbereiten und gesellschaftlichen Konsens fördern

Die Planung von Migration und Migrationspolitik sollte auf der Grundlage eines Dialogs der wichtigsten gesellschaftlichen Gruppen getroffen werden. Die Entscheidung über Zuwanderung kann letztlich nicht allein wissenschaftlich oder wirtschaftlich motiviert sein. Sie sollte – soweit dies möglich ist – im gesellschaftlichen Konsens fallen.

Dabei sollte das Parlament den gesellschaftlichen Interessenausgleich nicht allein vornehmen müssen, da dies aus zeitlich-organisatorischen Gründen zu aufwändig wäre und Erfahrungen anderer Länder dagegen sprechen. In den USA etwa werden die Kontingente im einzelnen vom Parlament diskutiert und festgelegt. Nach Aussage der angehörten Experten ist diese Art der Entscheidungsfindung wenig sachgerecht und stark von Interessengruppen beeinflusst.

Auch könnte die Exekutive nicht den erforderlichen Konsens herbeiführen, da die Gefahr bestünde, nur einzelnen Interessen zu entsprechen. Sinnvoll ist es, die relevanten gesellschaftlichen Kräfte außerhalb der üblichen Verfahrensabläufe formalisiert in die Entscheidungsfindung einzubeziehen. Dies kann durch einen neu zu gründenden Zuwanderungsrat geschehen, dem Vertreter wichtiger gesellschaftlicher Gruppierungen und Experten angehören. Dieser Rat sollte jährlich Empfehlungen für das Zuwanderungsprogramm geben und dabei auch die integrationspolitischen Gesichtspunkte im Auge behalten.

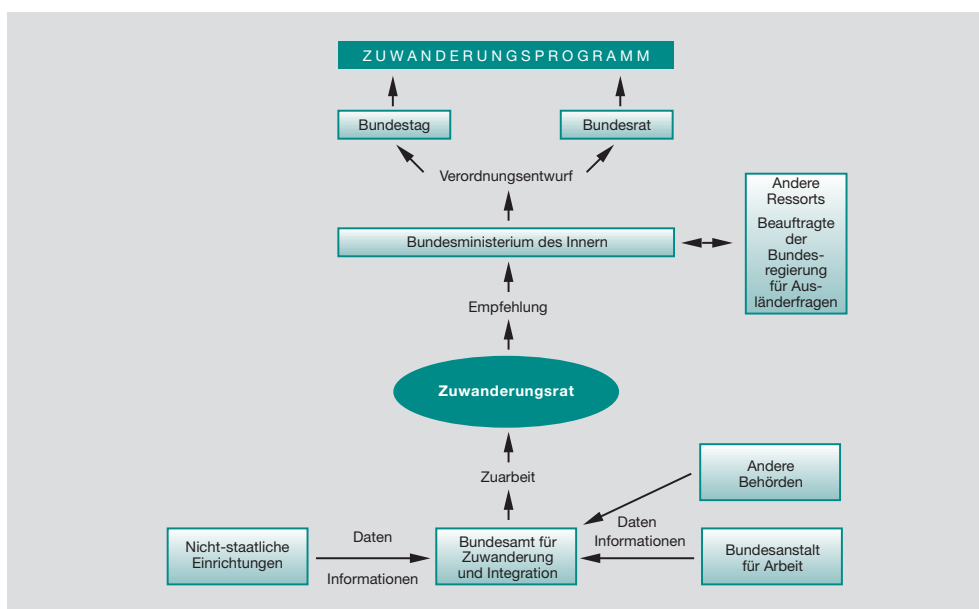
Die Empfehlungen des Zuwanderungsrates sollten in einen Verordnungsentwurf der Bundesregierung münden. Die Gestaltung von Zuwanderung ist eine Querschnittsaufgabe der Bundesregierung. Dementsprechend sollten die betroffenen Ministerien sowie die Beauftragte der Bundesregierung für Ausländerfragen an der Erstellung des Verordnungsentwurfs mitwirken. Es bietet sich an, die Federführung für das Verfahren dem Bundesinnenministerium zu übertragen, da die Mehrzahl der Fragen dort ressortiert. Wegen seiner Verbindungen zu den Landesinnenministerien – und über sie auch zu den Gebietskörperschaften – ist das Bundesinnenministerium außerdem das geeignete Ressort für die vertikale Koordination. Die Kommission hat auch die Schaffung eines eigenen Ministeriums für Zuwanderung und Integration erörtert. Sie ist in Kenntnis der Modelle anderer Länder zu dem Ergebnis gekommen, den Gedanken unter den heutigen Bedingungen nicht weiterzuverfolgen.

Die abschließende Entscheidung über das Zuwanderungsprogramm sollte – wie in klassischen Einwanderungsländern auch – angesichts seiner weitreichenden Bedeutung beim Gesetzgeber liegen. Da auch die Länder betroffen sind, bedarf das Zuwanderungsprogramm der Zustimmung des Bundesrates. Am Ende der Entscheidungsfindung steht eine Verordnung der Bundesregierung, der Bundestag und Bundesrat zustimmen müssen.

Das jährliche Zuwanderungsprogramm sollte in der Form einer Rechtsverordnung der Bundesregierung mit Zustimmung von Bundestag und Bundesrat erstellt werden. Die Bundesregierung sollte bei ihrem Vorschlag von Empfehlungen eines neu zu schaffenden Zuwanderungsrates ausgehen, der einen gesellschaftlichen Konsens über die Frage der weiteren Zuwanderung vorbereitet.

Der Zuwanderungsrat, dem Vertreter wichtiger gesellschaftlicher Gruppierungen und Experten angehören, kann auch weitere Empfehlungen zur Änderung rechtlicher und tatsächlicher Rahmenbedingungen für Zuwanderung geben.

Abb. V.1: Jährliches Zuwanderungsprogramm



2.2 Zuwanderungs- und Integrationsgesetz

Politische Veränderungen ziehen in der Regel gesetzliche Änderungen nach sich. Bei einer politischen Neuorientierung, für welche die öffentliche Debatte der vergangenen eineinhalb Jahre wegbereitend war und welche die Kommission mit ihren Vorschlägen nachdrücklich unterstützt, drängt sich die Frage nach der gesetzgeberischen Umsetzung geradezu auf.

Um neues Recht in Gesetzesform zu gießen, bieten sich dem Gesetzgeber zwei Möglichkeiten: Er schafft ein neues Gesetz (das zu den „alten“ Gesetzen hinzukommt oder diese teilweise ersetzt), oder er ändert die bestehenden Gesetze.

Zur Notwendigkeit eines neuen Gesetzes

Gesetzestechische Erwägungen für die Wahl zwischen beiden Alternativen können hier jedoch kaum ausschlaggebend sein. Vielmehr wird im Vordergrund stehen müssen, wie der politischen Richtungsänderung am treffendsten Ausdruck verliehen werden kann. Die Form – eben das Gesetz – steht nicht etwa *neben* dem Inhalt – die neue Zuwanderungspolitik –, sondern sie ist *Teil* desselben.

Die unter Punkt 2.1 beschriebene Gesamtstrategie für Zuwanderung und Integration wirft deshalb die Frage nach gesetzgeberischen Konsequenzen zunächst insofern auf, ob es ausreichend erscheint, die Grundelemente der neuen Politik in bestehenden Gesetzen zu verankern. Dies führt unmittelbar zum Ausländergesetz 1990, in dem die herkömmliche Ausländerpolitik hauptsächlich kodifiziert ist. Dort müsste zu aller erst angesetzt werden, wollte man sich auf eine Änderung bestehender Gesetze beschränken.

Die Kommission ist der Auffassung, dass sich das heute geltende Ausländergesetz nicht dafür eignet, ein wirklich neues Kapitel der Zuwanderungspolitik aufzuschlagen. Zum Zeitpunkt seiner Verabschiedung konnte das Ausländergesetz mit einigem Recht als zeitgemäß und „modern“ erachtet werden und gegenüber dem Ausländergesetz 1965 brachte es in der Tat erhebliche Fortschritte. Bemühungen um einen besseren Ausgleich zwischen staatlichen Belangen und Einzelinteressen – letzteres insbesondere durch die Gewährung von Rechtsansprüchen – waren und sind nicht zu übersehen. Gut elf Jahre nach seinem Inkrafttreten muss jedoch auch festgestellt werden, dass sich das Ausländergesetz in der Praxis und der öffentlichen Wahrnehmung vor allem zu einem ordnungsrechtlichen Instrument entwickelt hat. Diese Funktion wird es auch behalten müssen. Zugleich aber ist damit ausgeschlossen, innerhalb des Ausländergesetzes eine überzeugende Abkehr von der vorherrschenden ordnungsrechtlichen Prägung zu vollziehen. So sehr das Ausländergesetz Anfang der neunziger Jahre die seinerzeitige (aus heutiger Sicht zaghafte) Kurskorrektur kennzeichnete, so wenig kann es den jetzt erforderlichen, tiefgreifenden Politikwechsel wiedergeben. Seine fortbestehende Bedeutung, seine Unverzichtbarkeit auf längere Zeit werden nicht in Frage gestellt – als „Gefäß“ einer teilweise von Grund auf neugestalteten Zuwanderungspolitik taugt das Ausländergesetz 1990 jedoch nicht.

Konsequenterweise ist die Kommission der Ansicht, dass nur ein neues Gesetz den schon mehrfach genannten Paradigmenwechsel widerspiegeln und bewerkstelligen kann. Da Zuzug und Integration miteinander verflochten sind, ist im Folgenden von einem Zuwanderungs- und Integrationsgesetz die Rede.

Zur verfassungsrechtlichen Kompetenz des Bundesgesetzgebers

Welche Inhalte in ein (Bundes-)Zuwanderungs- und Integrationsgesetz aufgenommen werden können und welche Grenzen zu beachten sind, richtet sich nach den Kompetenzvorschriften des Grundgesetzes.

Im Bereich Zuwanderung und Integration sind vor allem drei Kompetenztitel des Bundes einschlägig, nämlich

- Art. 73 Ziff. 3 („... das Passwesen, die Ein- und Auswanderung...“),
- Art. 74 Abs. 1 Ziff. 4 („das Aufenthalts- und Niederlassungsrecht der Ausländer“),
- Art. 74 Abs. 1 Ziff. 6 („die Angelegenheiten der Flüchtlinge und Vertriebenen“)

sowie Art. 74 Abs. 1 Ziff. 12 („das Arbeitsrecht einschließlich ... der Arbeitsvermittlung sowie die Sozialversicherung ...“), unter Umständen auch Ziff. 11 („das Recht der Wirtschaft“).

Die umfassende Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes für Fragen der Zuwanderung im engeren Sinne ist dabei nicht problematisch. Sie kann – ohne dass es des näheren Eingehens auf weitere Kompetenztitel bedarf – im Wesentlichen auf Art. 73 Ziff. 3 gestützt werden.

Art. 73 Ziff. 3 betrifft die „Einwanderung“. Diese wird verfassungsrechtlich verstanden als Einreise in das Bundesgebiet mit dem Ziel, dort einen Wohnsitz oder dauernden Aufenthalt zu begründen. Gesetzgebung über Einwanderung ist damit Gesetzgebung über die Entscheidung, eine solche Einreise zu gestatten. Unter die Bundeskompetenz nach Art. 73 Ziff. 3 fallen auch alle notwendigen Maßnahmen der Vorbereitung staatlicher Entscheidungen über die Zuwanderung, d.h. die Beschaffung der für diese Entscheidung notwendigen Informationen wie Arbeitsmarktdaten, Verfügbarkeit von Arbeitskräften, arbeitsmarktpolitische und demografische, aber auch gesellschaftliche Konsequenzen der Zuwanderung, sowie, sich daraus ergebend, die Fortschreibung der Planung.

Bei der Regelung der Integration könnte für die Bundeszuständigkeit Art. 74 Abs. 1 Ziff. 4 herangezogen werden, sofern unter dem Begriff „Aufenthalt“ all das verstanden wird, was bei der dauerhaften Präsenz eines Ausländers regelungsbedürftig werden kann. Die Kommission hält es jedoch für näherliegend, von einer so genannten Kompetenz kraft Sachzusammenhangs auszugehen. Diese besteht, wenn die Hauptkompetenz (d.h. die für eine dem Bund ausdrücklich zugewiesene Materie) nicht sinnvoll ausgeübt werden kann, ohne dass der Nebenbereich mitgeregelt wird.

Das Bundesverfassungsgericht lässt die Inanspruchnahme punktueller an sich den Ländern zustehender Gesetzgebungskompetenzen auch dann zu, wenn sich nur dadurch ein Gesamtkonzept verwirklichen lässt (BVerfGE 98, 265, 301 ff.). Genau dies ist bei der Umsetzung einer untereinander abgestimmten, gemeinsamen Integrationspolitik von Bund und Ländern der Fall. Diese Variante der Kompetenz kraft Sachzusammenhangs wird treffend auch als „Konzeptkompetenz“ bezeichnet. Dies bedeutet für die Regelung der Zuwanderung und der damit verbundenen Fragen der Integration, dass der Bund jedenfalls die Kompetenzen haben muss, um ein Gesamtkonzept der Regelung der Zuwanderung zu verwirklichen (für die der Bund ohnehin

weitgehende ausdrückliche Zuständigkeiten besitzt). Daraus lassen sich Kompetenzen für Planung und damit zusammenhängende Informationsbeschaffung und -verbreitung ohne weiteres begründen, aber auch solche für Regelungen, die einen gewissen Standard für die Integrationsmaßnahmen setzen, und die daher notwendig sind, um Zuwanderungskonzepte nicht ins Leere laufen zu lassen. Andererseits aber wird sich der Bund einer Regelung dort entsagen müssen, wo eindeutig ein engerer Sachzusammenhang mit Materien besteht, die den Ländern vorbehalten sind. Vor allem wird die Zuständigkeit der Länder für den Kindergarten- und den Schulbereich zu beachten sein. Insgesamt kommt es für die gesetzgeberische Umsetzung einer gesamtstaatlichen Integrationspolitik auf die enge Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern im Sinne eines „kooperativen Föderalismus“ an (vgl. Kap. IV.10).

Für Teilgebiete der Integration ergeben sich zahlreiche Gesetzgebungszuständigkeiten des Bundes aus den eingangs genannten Kompetenztiteln (z.B. Art. 74 Abs. 1 Ziff. 6 für die Förderung der Integration von Asylberechtigten und Spätaussiedlern).

Darüber hinaus kann – und sollte – der Bund nach Auffassung der Kommission die „Konzeptkompetenz“ in Anspruch nehmen (Gutachten Bothe, S. 11ff.). Aus den verfassungsrechtlichen Zuständigkeiten des Bundes und der Länder, wie sie hier dargestellt worden sind, ergeben sich auch die finanziellen Verantwortungen (vgl. die Empfehlungen in Kap. IV.10).

Das neue Gesetz: Wesentliche Inhalte und konzeptionelle Grundzüge

Ein neues Gesetz stünde am Anfang, nicht am Ende eines langjährigen Umgestaltungsprozesses. Es kann nicht sofort den gesamten Bestand der auf viele Gesetze und Verordnungen verstreuten Einzelregelungen inkorporieren. Deshalb bleibt ein Zuwanderungs- und Integrationsgesetz – zunächst – „unvollkommen“. Parallel zu einem neuen Gesetz müssen Vereinfachungen, Rechtsbereinigungen und Anpassungen in vorhandenen Gesetzen stattfinden, die zum Teil noch länger Bestand haben werden. So ist das ordnungspolitisch orientierte Ausländergesetz neben einem Zuwanderungs- und Integrationsgesetz unverzichtbar.

Ein Zuwanderungs- und Integrationsgesetz und Reformen „alter“ Gesetze – beides zusammen stellt die Antwort des Gesetzgebers auf den neuen politischen Ansatz dar.

Die Kommission ist der Meinung, dass das neue Gesetz den Paradigmenwechsel formulieren und insbesondere Folgendes enthalten könnte:

- Das neue Verfahren der politischen Entscheidungsfindung (Zuwanderungsprogramm/Zuwanderungsrat).
- Die Regelung der gesamten Arbeitsmigration. In Anbetracht ihrer weitreichenden Vorschläge sieht es die Kommission nicht als sinnvoll an, Reste arbeitsaufenthaltsrechtlicher Bestimmungen andernorts beizubehalten. Insofern wäre der Gesetzesbestand also aufzulösen. Hierzu gehören § 10 AuslG, §§ 284ff SGB III, AAV, ASAV und ArGV (vgl. Kap. II.5.2).
- Die integrationspolitische Rahmensetzung. Dazu kann gezählt werden: Ausgestaltung des Erstförderungsmodells, Entwicklung und Fortschrei-

bung von Integrationskonzepten, Standardisierung der Maßnahmen, Zertifizierung der Träger von Integrationsmaßnahmen, Qualitätssicherung/Evaluation des Integrationsstandes, Kooperations- und Vernetzungsaufgaben, Integrationsforschung, Förderung von Modellvorhaben.

- Neue Behördenaufgaben, -zuständigkeiten und -strukturen (vgl. Kap. V.2.4), die sich aus den politisch-strategischen Vorgaben ableiten.

Es geht nicht nur um die Inhalte des neuen Zuwanderungs- und Integrationsgesetzes, es geht auch um seine Grundausrichtung. Nach Auffassung der Kommission sollte das Gesetz in doppelter Hinsicht offen sein:

- Dem Gesetz sollte nicht der Anspruch innewohnen, die auf unabsehbare Zeit gültige, in eine weite Zukunft vorausschauende und damit gleichsam vollkommene Handlungsanweisung des Gesetzgebers zu sein. Dem steht bereits der Erprobungsvorbehalt bei einigen der vorgeschlagenen Regelungen zur Arbeitsmigration entgegen. Darüber hinaus kann in Betracht gezogen werden, bestimmte Überprüfungsnotwendigkeiten festzuschreiben oder – weitergehend – teilweise befristete Regelungen („sunset law“) zu erlassen. Ein in dieser Weise konzipiertes Gesetz wäre das Gegenteil von Schwäche oder Unsicherheit: Einerseits würde der Paradigmenwechsel unumkehrbar gemacht, andererseits gäbe der Gesetzgeber klar zu erkennen, dass auch er Lernender ist. Damit eilt er dem sich nur allmählich vollziehenden Bewusstseinswandel nicht voraus – und gerade beim hochsensiblen Zuwanderungsthema ist das unabdingbar. Fällt der erste Schritt zu groß aus, ist der zweite gar nicht mehr möglich
- Die neue Gesetzgebung sollte letzten Endes auf die Schaffung eines „Buches“ nach dem Beispiel des Sozialgesetzbuches hinauslaufen, in das nach und nach alle Arten der Zuwanderung aufgenommen werden und in dem folglich das Ausländergesetz und alle weiteren Gesetze aufgehen. Der Kommission ist bewusst, dass sie damit mehr Vision denn aktuelle Handlungsempfehlungen ausspricht. Ein in der Ferne liegendes Ziel ist jedoch nur erreichbar, wenn es frühzeitig anvisiert wird. Die Überwindung der Rechtsaufsplitterung ist Anlass genug für eine solche Zielvorstellung.

Die Kommission empfiehlt die Schaffung eines Zuwanderungs- und Integrationsgesetzes des Bundes. Sie ist der Überzeugung, dass bestehende Gesetze sich nicht dazu eignen, den Paradigmenwechsel und die Grundentscheidungen einer neuen Zuwanderungspolitik zu verankern. Das neue Gesetz sollte u.a. die gesamte Arbeitsmigration regeln und den integrationspolitischen Rahmen setzen.

2.3 Rechtsvereinfachung

Der Kommission ist deutlich geworden, dass das bestehende Zuwanderungsrecht – vor allem das Ausländergesetz – unübersichtlich und überkompliziert ist, und dies selbst im Vergleich zu anderen Rechtsgebieten eines an komplexen Regelungen nicht gerade armen Landes wie der Bundesrepublik. Schwierigkeiten bei der Durchdringung dieser Materie haben die Kommission eine Vorstellung davon gewinnen lassen, welchen Problemen die betroffenen Ausländerinnen und Ausländer, aber auch die Gesetzesvollziehenden in den Ämtern ausgesetzt sind.

Der Paradigmenwechsel ist für die betroffenen Ausländer nur so viel wert, wie sie ihn in ihrem Alltag tatsächlich erleben. Es ist daher auch erforderlich, dass sie die Rechtsanwendung nachvollziehen und sich dadurch besser auf ein berechenbares Handeln der Ausländerbehörden einstellen können.

Aus diesen Gründen will es die Kommission nicht dabei bewenden lassen, mit ihren Vorschlägen bloß eine abermalige Veränderung des Gesetzesbestandes zu bewirken. Es geht nicht allein um neue Regeln für neue Sachverhalte. Zur Umsetzung der neuen Politik gehört auch Nacharbeit.

Nachfolgend wird als Beispiel anhand eines Modells vorgestellt, wie die hohe Anzahl der Aufenthaltstitel nach dem Ausländergesetz reduziert werden könnte. Dieser Vorschlag ist exemplarischer Natur. Die Kommission will damit den Anstoß zu einer umfassenden Vereinfachung und Bereinigung des Ausländerrechtes geben. Die damit verbundene gesetzestechnische Arbeit hat die Kommission nicht als ihre Aufgabe angesehen; sie hätte in der kurzen Zeit und in Anbetracht der zu bewältigenden Stofffülle auch nicht geleistet werden können.

Aufenthaltstitel nach geltendem Recht

Ziel der zum 1. Januar 1991 in Kraft getreten Ausländerrechtsreform war es u.a., die Integration der rechtmäßig in Deutschland lebenden Ausländer durch eine größere Sicherheit hinsichtlich ihres Aufenthaltsstatus zu erleichtern. Dieses Ziel sollte durch die Ablösung der bis dahin bestehenden Ermessensregelungen zu Gunsten von Rechtsansprüchen mit klaren Voraussetzungen erreicht werden. Zugleich diente die Neuregelung aber auch der Zuwanderungsbegrenzung, wie beispielsweise der grundsätzliche Ausschluss einer Aufenthaltsverfestigung für Ausländer zeigt, die nur zu einem vorübergehenden Zweck einreisen (z.B. Studenten und bestimmte Arten von Erwerbstätigkeit).

Die seither bestehende Rechtslage ist dadurch gekennzeichnet, dass es vier Arten konstitutiver Aufenthaltsgenehmigungen gibt (§ 5 AuslG): Aufenthaltserlaubnis, Aufenthaltsberechtigung, Aufenthaltsbewilligung und Aufenthaltsbefugnis. Daneben existieren noch die deklaratorischen Titel für Asylbewerber (Aufenthaltsgestattung) und für Unionsbürger (Aufenthaltserlaubnis-EG).

Die *Aufenthaltserlaubnis* wird zunächst befristet und bei fortgeschrittener Integration unbefristet erteilt (§§ 15 ff. AuslG). Sie dient im Konzept der Aufenthaltsverfestigung als Vorstufe für die Aufenthaltsberechtigung und ist vorgesehen für Erwerbstätigkeit, Familienzusammenführung und Wiederkehr. Für Familienangehörige und Wiederkehrer wird sie meist aufgrund eines Rechtsanspruchs und im Übrigen (bei Erfüllung konkreter rechtlicher Vorgaben) im Ermessenswege vergeben. Einen Rechtsanspruch auf eine unbefristete Aufenthaltserlaubnis erwerben politisch Verfolgte mit der Asylanerkennung (§ 68 AsylVfG).

Die *Aufenthaltsberechtigung* baut auf der (befristeten und unbefristeten) Aufenthaltserlaubnis auf (§ 27 AuslG). Sie ist aber auch dem Inhaber einer Aufenthaltsbefugnis zugänglich, weil dieser nach acht Jahren eine unbefristete Aufenthaltserlaubnis erlangen kann (§ 35 AuslG). Die Aufenthaltsberechtigung ist zeitlich und räumlich unbeschränkt, darf weder mit einer Auflage noch mit einer Bedingung versehen werden und vermittelt vor allem einen verstärkten Ausweisungsschutz.

Die *Aufenthaltsbewilligung* ist für Aufenthalte bestimmt, die nach Zweck und Dauer streng begrenzt sind, wie z.B. Touristen- und Verwandtenbesuch, Studium, Krankenbehandlung und auch bestimmte Arten von Erwerbstätigkeit (§ 28 AuslG). Die Bewilligung ist einer Verfestigung zu einem dauerhaften Aufenthalt nicht zugänglich.

Die *Aufenthaltsbefugnis* dient überwiegend humanitären Zwecken, kann aber für im Ausland lebende Ausländer auch aus völkerrechtlichen oder allgemeinen politischen Gründen erteilt werden (§§ 32, 32a AuslG). Nur anerkannten Konventionsflüchtlingen („kleines Asyl“ nach § 51 Abs. 1 AuslG) steht ein Rechtsanspruch zu (§ 70 AsylVfG), sonst ist nach Ermessen zu entscheiden.

Diese Vielzahl unterschiedlichster Genehmigungsarten führt für alle Beteiligten zu Unübersichtlichkeiten und erheblichen Verständnisproblemen. Es erscheint daher zweckmäßig, die Anzahl der Genehmigungsarten zu verringern und einfacher zu strukturieren.

Neues System von Aufenthaltstiteln

Die *Aufenthaltsberechtigung* kann als besonderer Verfestigungstitel ohne weiteres aufgegeben werden. Die zeitliche Unbeschränktheit hat die Aufenthaltsberechtigung mit der unbefristeten Aufenthaltserlaubnis gemein; würde sie als eigener Titel entfallen, träte die unbefristete Aufenthaltserlaubnis an ihre Stelle. Ihre speziellen Wirkungen etwa in den Bereichen Arbeit und Soziales könnten in der Weise beibehalten werden, dass sie von einer bestimmten Dauer (etwa drei oder fünf Jahre) des Besitzes der unbefristeten Aufenthaltserlaubnis abhängig gemacht werden. Die Funktionen der Aufenthaltsberechtigung können somit bei überschaubarem Änderungsbedarf von der unbefristeten Aufenthaltserlaubnis übernommen werden.

Verzichtbar erscheint auch die *Aufenthaltsbewilligung*. Die Differenzierung eines befristeten Aufenthaltsrechts in ein einerseits von vornherein zeitlich begrenztes (Aufenthaltsbewilligung) und ein auf Verfestigung angelegtes (befristete Aufenthaltserlaubnis) kann aufgegeben werden. Das geltende Recht zeigt bereits, dass eine klare systemkongruente Trennung nicht immer strikt eingehalten werden kann. So sieht § 4 der AAV eine Aufenthaltserlaubnis für zeitlich befristete Arbeitsaufenthalte vor. Die Erteilung einer unbefristeten Aufenthaltserlaubnis ist für die unter diese Vorschrift fallenden Spezialitätenköche, Lehrkräfte und Lektoren ausgeschlossen. Obgleich also der Aufenthalt von vornherein zeitlich begrenzt und einer Verfestigung nicht zugänglich ist, wurde hier an Stelle einer Aufenthaltsbewilligung eine Aufenthaltserlaubnis als Aufenthaltstitel zu Grunde gelegt (Grund: Öffnung für erwünschte Rechtsfolgen wie dem Familiennachzug).

Sinnvoller erscheint es, künftig nur noch zwischen befristetem und permanentem Aufenthaltsrecht zu unterscheiden. Bezüglich der befristeten Aufenthalte kann die strenge Bindung an bestimmte Aufenthaltszwecke sowie der Ausschluss der Verfestigung oder des Familiennachzugs in den rechtlichen Regelungen festgeschrieben oder durch Nebenbestimmungen hinreichend abgesichert werden. Zudem sollte die begrifflich kaum unterscheidbare sowie im internationalen Bereich mit Übersetzungs- und daraus resultierenden Verständnisschwierigkeiten behaftete Differenzierung der Aufenthaltstitel (Aufenthaltsberechtigung, -erlaubnis, -bewilligung, -befugnis, -gestattung) zu Gunsten einer einfacheren und verständlicheren Bezeichnung aufgegeben werden.

Eine Neuordnung des Systems der Aufenthaltstitel sollte folgendermaßen ausgerichtet werden:

Tab. V.1: Vereinfachtes System von Aufenthaltstiteln

Bezeichnung des Aufenthaltstitels	Durch den Aufenthaltstitel ausgewiesenes Aufenthaltsrecht	Erfasste Zuwanderungsgruppen	Aufenthaltstitel nach geltendem Recht
Aufenthalts- erlaubnis A	Daueraufenthalts- recht	Arbeitsmigranten (dauerhafte Zuwanderung nach dem Punktesystem und von Existenzgründern), ¹⁾ Asylberechtigte, jüdische Migranten aus der ehemaligen Sowjetunion, Kontingentflüchtlinge, Zuwanderer nach Übergang aus den Kategorien B und C (z.B. Familienangehörige, Arbeitsmigranten oder Konventionsflüchtlinge)	Aufenthaltsberechtigung, unbefristete Aufenthalts-erlaubnis
Aufenthalts- erlaubnis B	Befristetes Aufenthaltsrecht ²⁾	Familienangehörige, Arbeitsmigranten, Studenten und Schüler, Besucher, Touristen und Geschäftsreisende	Befristete Aufenthalts-erlaubnis, Aufenthaltsbewilligung
Aufenthalts- erlaubnis C	Befristetes Aufenthaltsrecht ²⁾ aus humani- tären Gründen	Konventionsflüchtlinge („kleines Asyl“), Bürgerkriegsflüchtlinge, De-facto-Flüchtlinge, ³⁾ soweit sie unmittelbar oder im Anschluss an eine Duldung eine Aufenthalts- befugnis erhalten haben	Aufenthaltsbefugnis
Aufenthalts- erlaubnis D	Funktionell be- schränktes Auf- enthaltsrecht für die Dauer des Asylverfahrens	Asylbewerber	Aufenthalts-gestattung

Anmerkungen:

- 1) Die Möglichkeit einer sofortigen dauerhaften Zuwanderung von Arbeitsmigranten besteht nach geltendem Recht nicht; die Aufnahme dieser Zuwanderungsgruppe in die Aufzählung folgt den Vorschlägen der Kommission in Kap. II.7.3–7.5.
- 2) Abhängig vom jeweiligen Aufenthaltsgrund kann eine Verfestigung des Aufenthalts durch Übergang in eine Daueraufenthaltsberechtigung (Aufenthalts-erlaubnis A) möglich sein.
- 3) Als De-facto-Flüchtlinge werden hier Schutzsuchende verstanden, die keinen Asylantrag gestellt haben oder deren Antrag abgelehnt wurde, denen aber die Rückkehr in ihr Heimatland nicht zumutbar oder nicht möglich ist und die deshalb Abschiebungsschutz erhalten. Zu ihnen gehören auch Personen, deren Abschiebung Rechtsgründe (z.B. § 53 Abs. 1, 2 oder 4 AuslG) entgegenstehen.

Durch die Zusammenfassung mehrerer Zuwanderungstatbestände in einem Aufenthaltstitel sollen jedoch nicht die statusrechtlichen Unterschiede der genannten Personengruppen (mit den Folgen für Aufenthaltsverfestigung und Zugang zu weiteren Rechten) beseitigt werden.

Mit der Aufenthalts-erlaubnis C soll zum Ausdruck gebracht werden, dass es sich bei der humanitären Aufnahme um einen eigenständigen und gewichtigen

Bereich handelt. Die Funktion der Aufenthaltsgestattung wird unter dem Titel Aufenthaltserlaubnis D beibehalten, da es sich hierbei um ein Aufenthaltsrecht besonderer Art handelt, das funktionell auf das Asylverfahren beschränkt ist sowie kraft Gesetz und nicht erst durch konstitutiven Akt entsteht.

Die Kommission empfiehlt, ein neues System von Aufenthaltstiteln zu schaffen. Die derzeit bestehende Zahl unterschiedlicher Genehmigungsarten sollte verringert und einfacher strukturiert werden. Zugleich sollte die begrifflich kaum unterscheidbare und im internationalen Bereich unverständliche Differenzierung (Aufenthaltsberechtigung, -erlaubnis, -bewilligung, -befugnis, -gestattung) zu Gunsten einer einfacheren Bezeichnung aufgegeben werden.

2.4 Behördenorganisation verbessern

Es gibt nicht nur eine Vielzahl von Regeln, sondern auch eine Vielzahl von Akteuren. Abhilfe kann nach Auffassung der Kommission vor allem die Einrichtung einer neuen Bundesoberbehörde schaffen – des „Bundesamtes für Zuwanderung und Integration (BZI)“. Aufgaben und Arbeitsweise dieser Behörde sollen die in der Praxis untrennbare und in der Politik sinnvollerweise vorzunehmende Verknüpfung der Bereiche Zuwanderung und Integration widerspiegeln.

Der gegenwärtige Zustand: Fragmentierung

Im Bereich Zuwanderung und Integration sind die Zuständigkeiten gegenwärtig horizontal zwischen Bund, Ländern und Gemeinden sowie vertikal zwischen verschiedenen fachlich zuständigen Behörden verteilt. Die wichtigsten Akteure sind derzeit:

- *Bundesministerium des Innern (BMI)*: Zuständigkeit für Ausländer- und Asylangelegenheiten, Spätaussiedler sowie das Staatsangehörigkeitsrecht. Im Geschäftsbereich des Bundesinnenministeriums befinden sich das BAFI und das BVA.
- *Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge (BAFI)*: Durchführung der Asylverfahren einschließlich Flughafenverfahren, Feststellung von zielstaatsbezogenen Abschiebungshindernissen, Informationszentrum Asyl.
- *Bundesverwaltungsamt (BVA)*: Spätaussiedleraufnahme, -verteilung und -integration, Verteilung der jüdischen Zuwanderer, Ausländerzentralregister, Staatsangehörigkeitsangelegenheiten, Einbürgerungen, Aufgaben im Rahmen der Projektförderung zur Ausländerintegration.
- *Auswärtiges Amt (AA)*: Durchführung der Visaverfahren über die *Auslandsvertretungen*; Erstellung von Länderanalysen zu asyl- und abschiebungsrelevanten Tatsachen in Herkunftsstaaten von Asylbewerbern („Lageberichte“) und Erteilung entsprechender Einzelauskünfte an Behörden und Gerichte.
- *Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (BMA)*: Zuständigkeit für Arbeitsmarkt und Integration (Projekte im Bereich der Ausländersozialberatung, der sprachlichen Integrationsförderung sowie der beruflichen Integration, soweit diese nicht nach den arbeitsförderungsrechtlichen Bestimmungen förderungsfähig sind).

- *Bundesanstalt für Arbeit* (Arbeitsämter, Zentralstelle für Arbeitsvermittlung/ZAV, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung/IAB): Durchführung von Arbeitsgenehmigungsverfahren, Mitwirkung im Europäischen Arbeitsvermittlungssystem EURES (European Employment Services), berufliche und sprachliche Integrationsförderung. Die Bundesanstalt für Arbeit gehört zum Geschäftsbereich des BMA.
- *Beauftragte der Bundesregierung für Ausländerfragen*: Unterstützung der Bundesregierung (in unabhängiger und beratender Funktion) bei der Weiterentwicklung der Integrations- und Ausländerpolitik sowie der Förderung des Zusammenlebens von Ausländern und Deutschen.
- *Beauftragter der Bundesregierung für Aussiedlerfragen*: Koordinierung der Maßnahmen für die Aussiedler innerhalb der Bundesregierung und Initiierung von Integrationsmaßnahmen für die Aussiedler.
- *Innenministerien der Länder* als oberste Landesbehörden für die Ausführung des Ausländerrechts.
- *Ausländerbehörden*: Generelle Zuständigkeit für den Vollzug des Ausländergesetzes und ausländerrechtlicher Bestimmungen in anderen Gesetzen, insbesondere Erteilung von Aufenthaltstiteln und Duldungen, Feststellung von inlandsbezogenen Abschiebungshindernissen, Maßnahmen der Aufenthaltsbeendigung (u.a. Abschiebung), Zustimmung zur Visumerteilung.
- *Kommunen und Kreise*: Vor allem Maßnahmen zur Integration vor Ort sowie Gewährung von Sozialhilfe und anderen Leistungen.

Dieses Geflecht an Behördenzuständigkeiten im Zuwanderungsbereich führt teilweise zu Undurchschaubarkeiten und Schwerfälligkeiten des Zugangsverfahrens, es vermindert gleichsam die Steuerungsübersicht. Verschärft wird dieser Zustand noch dadurch, dass nicht nur mehrere Behörden in ein und denselben Vorgang involviert sind, sondern auch noch parallele Genehmigungsverfahren durchgeführt werden (vgl. Kap. II.5.2). Darüber hinaus werden gegenwärtig auf Bundesebene sogar weitergehende Zuständigkeitsteilungen im Bereich der Sprachförderung erwogen.

Zuständigkeiten bündeln, Verfahren koordinieren

Zuwanderung ist eine Querschnittsaufgabe, zu der innen-, ausländer-, arbeitsmarkt- und integrationspolitische Elemente ebenso gehören wie eine außen- und europapolitische Dimension. Dies erfordert die Mitwirkung unterschiedlicher Behörden. Die verteilten Zuständigkeiten auf Bund, Länder und Gemeinden, auf Fachbehörden und rund 700 Ausländerämter haben Effizienz- und Reibungsverluste zur Folge. Sie erschweren es, ein einheitliches Gesamtkonzept für Zuwanderung und Integration zu entwickeln. Dies bedeutet nicht, dass in Zukunft eine zentrale Behörde die alleinige Zuständigkeit für den gesamten Zuwanderungskomplex erhalten soll, denn dies wäre nicht nur aus Gründen der verfassungsrechtlichen Kompetenzverteilung problematisch, sondern würde auch den spezifischen Sachverstand einer einzelnen Behörde überfordern. Es muss aber über eine sachgerechte Bündelung von Zuständigkeiten und eine Koordinierung von Verfahren nachgedacht werden („Prozessoptimierung“). Zugleich müssen parallele Zulassungs-/Genehmigungsverfahren konsequent abgeschafft werden.

Verfahren aus einer Hand – „one stop government“

Ein modernes Zuwanderungskonzept sollte Verfahren aus einer Hand ermöglichen, bei denen der Bürger nur noch einen behördlichen Ansprechpartner hat. Verfahrenstechnisch bietet sich hier das Instrument des „Sternverfahrens“ an (Gutachten Bothe, S. 33), bei dem eine parallele Bearbeitung durch alle beteiligten Behörden erfolgt, die ihre Fachentscheidung einer verfahrensleitenden Behörde übermitteln. Aufenthaltserlaubnis, Arbeitsgenehmigung und andere behördliche Entscheidungen können so in einem einzigen Bescheid zusammengefasst werden. Nach außen tritt lediglich die verfahrensleitende Behörde in Erscheinung, der auch die Gesamtverantwortung obliegt und die in der Regel gleichsam alleiniger Ansprechpartner des Zuwanderungsbewerbers ist („one stop government“). Für noch im Ausland befindliche Zuzugswillige kommen jedoch wegen des sonst fehlenden direkten Kontakts nur die deutschen Auslandsvertretungen als Ansprechpartner in Betracht, auch wenn einer Inlandsbehörde die Funktion der verfahrensleitenden Behörde zukommt. Sie übernehmen zugleich die Beratung von Zuwanderern.

Ein neues „Bundesamt für Zuwanderung und Integration (BZI)“

Grundlage für ein neues Organisationsmodell könnte vor allem die Bündelung von zentralen Aufgaben im Bereich Zuwanderung und Integration unter dem Dach einer Bundesoberbehörde sein – dem „Bundesamt für Zuwanderung und Integration (BZI)“.

Die Ausführung der Bundesgesetze ist zwar grundsätzlich eine Aufgabe der Länder (Art. 83 GG), weswegen auch ein großer Teil der Ausführung des Ausländerrechts in den Händen der Ausländerbehörden liegt. Der Bund kann jedoch nach Art. 87 Abs. 3 Satz 1 GG für Angelegenheiten, für die ihm die Gesetzgebung zusteht, selbständige Bundesoberbehörden errichten. Die Gesetzgebungskompetenz des Bundes für Fragen der Zuwanderung aber auch – durch Inanspruchnahme der Konzeptkompetenz – für eine integrationspolitische Rahmensetzung ist bereits dargestellt worden (vgl. Kap. V.2.2). Um den Grundsatz der prinzipiellen Verwaltungskompetenz der Länder nicht auszuhöhlen, muss es sich bei den einer Bundesoberbehörde zuzuweisenden Aufgaben allerdings um solche handeln, die der Sache nach auf der Ebene des Gesamtstaates wahrgenommen werden sollten („Erfordernis der Zentralität der Aufgabe“). Eine derartige gesamtstaatliche Bedeutung ist u.a. anzunehmen bei der Entwicklung und Fortschreibung der Elemente eines Gesamtzuwanderungskonzeptes, der damit verbundenen Datenerhebung und –verarbeitung, der damit verbundenen Öffentlichkeitsarbeit und Information sowie der für das gesamte Bundesgebiet wirkenden Entscheidung der Zulassung von Ausländern (Gutachten Bothe, S. 34).

Mit dem Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge und dem Bundesverwaltungsamt bestehen bereits zwei Bundesoberbehörden, bei denen die Voraussetzungen des Art. 87 Abs. 3 Satz 1 GG bejaht wurden und die mit Aufgaben im Bereich Zuwanderung und Integration betraut sind. Eine Behörde, die Zuwanderungsentscheidungen nach Maßgabe arbeitsmarktbezogener Kriterien und der demographischen Situation fällen soll, muss in noch stärkerer Weise einen gesamtstaatlichen Sachverhalt würdigen. Eine Bundesoberbehörde mit einer solchen Aufgabe zu betrauen, drängt sich förmlich auf (Gutachten Bothe, S. 22).

In diesem Sinne sollte das künftige Verfahren der dauerhaften Zuwanderung nach dem Punktesystem und von Existenzgründern (vgl. Kap. II.7.3–7.5) einer neu zu konfigurierenden Bundesoberbehörde übertragen werden. Das Verfahren könnte folgendermaßen ausgestaltet werden: Der Zuwanderungswillige reicht seinen Antrag bei der deutschen Auslandsvertretung ein, die eine Vollständigkeitsprüfung sowie eine Prüfung der Ausschlusskriterien vornimmt und die Antragsunterlagen an das BZI im Inland weiterleitet. Dort werden sofort die Antragsdaten erfasst und Arbeitsverwaltung, Ausländerbehörde sowie sonstige Behörden/Stellen beteiligt. Parallel prüft das BZI die weiteren Voraussetzungen (Punktebewertung, Kontingentgrenzen etc.) und fertigt den Zuwanderungsbescheid. Dieser beinhaltet die arbeits- und die aufenthaltsrechtliche Genehmigung und wird über die Auslandsvertretung zugestellt (Gutachten KPMG, S. 27). Für alle nachfolgenden ausländerrechtlichen Angelegenheiten – beispielsweise Entscheidungen über aufenthaltsbeendende Maßnahmen – bleiben die Ausländerbehörden zuständig.

Die Aufgabenwahrnehmung durch das BZI soll jedoch nicht auf die künftigen Verfahren der angebotsorientierten Arbeitsmigration beschränkt bleiben. Unter Berücksichtigung des Gedankens der Prozessoptimierung durch Bündelung von Zuständigkeiten sollte das BZI alle unter Verfahrensherrschaft oder Mitwirkung des Bundes stehenden – bisher von BAFI und BVA wahrgenommenen – Verfahren der dauerhaften Zuwanderung durchführen. Hierdurch entstehen und wachsen Synergieeffekte, Know-how und Erfahrungswissen die für die Entwicklung eines ganzheitlichen Steuerungskonzeptes gebraucht werden.

Im Sinne einer ganzheitlichen Betrachtung müsste zudem der Aspekt der Integration einbezogen werden. Die praktische Integrationsarbeit liegt jedoch im Wesentlichen bei den Ländern und Kommunen. Insofern wäre es nicht sachgerecht, die Planung und Ausführung jeder einzelnen Maßnahme bei einer zentralen Bundesbehörde anzusiedeln. Diese könnte gleichwohl Querschnittsaufgaben wahrnehmen und damit einen gemeinsamen Rahmen sowie Mindeststandards sicherstellen. Von grundlegender Bedeutung wäre hierfür der Aufbau eines umfassenden Integrationsnetzwerkes, in das sowohl Bund, Länder und Gemeinden als auch Verbände, Kammern, Gewerkschaften etc. eingebunden werden sollten.

Von ebenso zentraler Bedeutung ist es, dass ein vollständiges, aktuelles und belastbares Zahlenwerk zur Verfügung steht, um ein Gesamtbild der Zuwanderung und damit überhaupt erst analytische Grundlagen für einen Steuerungsprozess zu gewinnen (vgl. Kap. V.3). Die erforderlichen Daten zum Zuwanderungsgeschehen müssen künftig zentral gesammelt und ausgewertet werden, damit diese Politik und Verwaltung dann als Planungs- und Entscheidungsgrundlage zur Verfügung gestellt werden können. Dies umfasst auch Informationen über die Zuwanderungsverfahren, die in der Zuständigkeit der Länder liegen.

Ein fehlendes Rückkehr-Management stellt eine Brücke zur Illegalität her. Die zügige und geregelte Rückkehr nicht aufenthaltsbefugter Personen ist daher ein wichtiges Steuerungselement der Zuwanderung – gleichsam mit einer generalpräventiven Wirkung. Hierzu fehlt derzeit eine zentrale Stelle, die Servicefunktionen für die mit Rückführungsaufgaben befassten Bundes- oder Landesbehörden anbietet und für Nichtregierungsorganisationen ein zentraler Ansprechpartner in Rückführungsfragen sein kann.

All dies lässt es sinnvoll erscheinen, eine Bundesoberbehörde zu schaffen, die ein zentralisiertes Zuwanderungs- und Rückkehr-Management unter Einschluss von Querschnittsaufgaben der Integration wahrnimmt.

*Bundesanstalt für Arbeit als Leitbehörde
für die nachfrageorientierte Arbeitsmigration*

Bei den Verfahren der befristeten arbeitsmarktbezogenen Zuwanderung bilden Fragen des Arbeitsmarktes sowie der Bewertung von beruflichen Qualifikationen den Schwerpunkt der Zulassungsentscheidung. Da es sich hierbei um nachfrageorientierte – also in der Abhängigkeit konkreter Arbeitsplatzangebote stehende – Zugangssysteme handelt, ist eine Verfahrensstruktur erforderlich, die einen direkten Dialog des Arbeitgebers mit sachkompetenten Ansprechpartnern vor Ort ermöglicht. Hierfür bietet die Arbeitsverwaltung mit ihren zahlreichen Arbeitsämtern und Geschäftsstellen die besten Voraussetzungen. Daher sollte die Verfahrenskoordination und auch die abschließende Entscheidung für diese Verfahren durch die Bundesanstalt für Arbeit erfolgen (vgl. Kap. II.7.10).

Beauftragte beibehalten und stärken

Die Kommission stellt klar, dass durch die administrative Bündelung von Zuwanderungs- und Integrationsaufgaben die Funktion der Beauftragten der Bundesregierung für Ausländerfragen sowie für Aussiedlerfragen nicht entfallen kann. Vielmehr kommt diesen regierungsunabhängig und ressortübergreifend ausgestalteten Ämtern gerade in dem durch den beabsichtigten Paradigmenwechsel zu erwartenden Prozess von Veränderungen noch größere Bedeutung zu. Die Funktionen sollten daher nach Auffassung der Kommission gestärkt werden. Im Hinblick auf die Antidiskriminierungsrichtlinie der EU sollte der Ausländerbeauftragten ergänzend eine Ombudsfunktion im Bereich der Antidiskriminierung übertragen werden.

Ebenso sollte die Stellung der 13 Ausländerbeauftragten auf Länderebene und der rund 200 Ausländerbeauftragten auf kommunaler Ebene, die seit vielen Jahren eine wichtige Säule in der Integrationsarbeit bilden, gefestigt werden.

Gegen die vorgeschlagene neue Organisationsstruktur wurde in der Kommission geltend gemacht, dass die Kriterien der Kompetenzabgrenzung zwischen dem Bundesamt für Zuwanderung und Integration, der Bundesanstalt für Arbeit und den Ausländerbehörden unklar seien und die Gefahr eines Kompetenzwirrwarrs bestehe. Insbesondere die Betrauung zweier selbständiger Bundesoberbehörden mit ausländerrechtlichen Entscheidungen und die Reduzierung der Funktion der Ausländerbehörden auf die Gewährleistung der „Sicherheit und Ordnung“ sei weder praktikabel noch mit verfassungsrechtlichen Grundsätzen über eine klare Kompetenzabgrenzung zwischen Bund und Ländern in Einklang zu bringen. Denkbar sei allenfalls eine Übertragung erweiterter Kompetenzen an das BAFI im Bereich Zuwanderung und Integration, wobei eine Verschränkung von Entscheidungsbefugnissen des Bundesamts und der Ausländerbehörden der Länder nicht zulässig sei.

Die Kommission schließt sich diesen Bedenken nicht an. Sie ist der Auffassung, dass die Aufteilung der Zuständigkeiten für ein neues Bundesamt für Zuwanderung und Integration einerseits und der Bundesanstalt für Arbeit andererseits sich aus der Unterschiedlichkeit der übertragenen Aufgaben ergibt und dass im Übrigen die Festlegung von Details der künftigen Organisationsstrukturen nicht in ihren Aufgabenbereich fällt.

Aufgaben und Zuordnung eines neuen Bundesamtes für Zuwanderung und Integration

Als mögliche Aufgabenfelder eines neuen Bundesamtes für Zuwanderung und Integration (BZI) kommen vor allem in Betracht:

- Einrichtung einer Geschäftsstelle des unabhängigen Zuwanderungsrates beim BZI. Das BZI arbeitet dem Zuwanderungsrat zu – dabei leistet es insbesondere konzeptionelle Vorarbeiten zu den Empfehlungen für das jährliche Zuwanderungsprogramm – und ist bei der Erfüllung seiner Aufgaben ständiger Ansprechpartner.
- Durchführung des künftigen Verfahrens der auf Dauer angelegten Zuwanderung über das Punktesystem sowie von Existenzgründern, des Asylverfahrens und des Verfahrens der Spätaussiedleraufnahme; Koordinierungs- und Verteilungsfunktion im Rahmen der Aufnahme jüdischer Migranten aus der ehemaligen Sowjetunion sowie von Bürgerkriegs- und Kontingentflüchtlingen.
- Wahrnehmung von Aufgaben im Rahmen der Integration, die dem Bund durch integrationspolitische Rahmensetzung in einem Zuwanderungs- und Integrationsgesetz zugewiesen werden (vgl. Kap. V.2.2).
- Bündelung der gesamten Datenbasis in den Bereichen Zuwanderung und Integration (vgl. die Vorschläge zur statistischen Erfassung der Zuwanderung in Kap. V.3). Das BZI wird die benötigten Daten sammeln und aufbereiten. Hierzu sollte dem BZI das derzeit vom Bundesverwaltungsamt geführte Ausländerzentralregister übertragen werden, da es als Datenbasis zentrale Bedeutung für den gesamten Bereich der Zuwanderung hat.
- Aufbau und Durchführung eines zentralisierten Rückkehr-Managements für ausreisepflichtige Personen. Das BZI ist hier einerseits Beratungsstelle für freiwillige Rückkehrer. Zum anderen ist es Servicestelle für die mit Rückführungsaufgaben befassten Bundes- oder Landesbehörden und zentraler Ansprechpartner für Nichtregierungsorganisationen in Rückführungsfragen (vgl. Kap. III.1.6).
- Entwicklung von Konzepten zur Verbesserung der Verwaltungsabläufe im gesamten Zuwanderungsverfahren unter umfassender Nutzung der Informationstechnologie. Ein zukunftsweisendes Beispiel ist die im BAFI geplante Einführung der elektronischen Asylakte, die sich als technisches System zur Ausweitung auf den Gesamtbereich Zuwanderung und Integration empfehlen könnte („elektronische Ausländerakte“).

Das BZI sollte – entsprechend seiner zentralen Kompetenz für Zuwanderungsfragen – dem Geschäftsbereich des Bundesinnenministeriums angehören. Vor dem Hintergrund der angespannten Haushaltslage ist nicht an den Aufbau einer völlig neuen Behörde zu denken. Vielmehr müssen die vorhandenen institutionellen und personellen Ressourcen genutzt werden. Insofern hält es die Kommission für denkbar, eine bestehende Behörde durch Umgestaltung zu einem Bundesamt für Zuwanderung und Integration fortzuentwickeln. Als bereits mit Teilaufgaben aus dem Zuwanderungsspektrum im Geschäftsbereich des Bundesinnenministeriums befasste Bundesbehörden ist hier an das Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge und das Bundesverwaltungsamt zu denken.

Wenngleich das BVA durch das Aussiedleraufnahmeverfahren über Erfahrungen in einem kontingent-gesteuerten Zugangsverfahren sowie in der Wahrnehmung von Integrationsaufgaben verfügt, spricht doch seine höchst heterogene Aufgabenvielfalt gegen eine Umgestaltung im vorbeschriebenen Sinne. Das BAFI ist hingegen ausschließlich auf den Zuwanderungsbereich ausgerichtet und mit dem Asylverfahren bereits für einen zentral organisierten sowie quantitativ bedeutsamen Teil der Zuwanderung zuständig. Es besitzt damit die notwendigen Kenntnisse und Erfahrungen, um auch andere Bereiche der Zuwanderung zentral zu organisieren. Dabei verfügt das BAFI – im Gegensatz zum BVA – mit seinen Außenstellen über eine umfassende Infrastruktur in allen Bundesländern. Zugleich bestehen etablierte Beziehungen zu wesentlichen Behörden (u.a. Ausländerbehörden, Auslandsvertretungen, Bundesgrenzschutz) und Institutionen (u.a. Flüchtlingsorganisationen, UNHCR, Fürsorgeverbände) im Bereich der Zuwanderung. Insgesamt spricht die Mehrzahl der Gründe dafür, dem BAFI die Funktion einer zentralen Bundesoberbehörde im Bereich Zuwanderung und Integration zu übertragen.

Bundesforschungsinstitut

Um den notwendigen Informationsaustausch zwischen Wissenschaft, Verwaltung und Politik herzustellen, soll ein Bundesforschungsinstitut für Zuwanderung und Integration eingerichtet werden (Gutachten Bade, S. 32). Es sollte dem BZI zugeordnet werden, aber unabhängig ausgestaltet sein.

Das Bundesforschungsinstitut hat in erster Linie die Aufgabe, eine Koordination der außerhalb des Instituts geleisteten Forschungsarbeit zu bewirken und festzustellen, wo es Forschungsbedarf im Bereich Migration und Integration gibt. Dazu soll es die verschiedenen Forschungsdisziplinen und ihre Ergebnisse zusammenführen und aufbereiten. Soweit Defizite festgestellt werden, können Forschungsprojekte angestoßen und in Einzelfällen auch eigene Forschungsprojekte durchgeführt werden.

Entsprechend der Empfehlungen zur statistischen Erfassung der Zuwanderung (vgl. Kap. V.3) soll das Institut zudem die Bündelung und Aufbereitung der Datenbasis beim BZI wissenschaftlich begleiten („Begleitforschung“). Dabei sollen vor allem analytische Aussagen für die Steuerung der Zuwanderung gewonnen und die Gestaltungskonzepte im Sinne eines Monitoring auf ihre Tragfähigkeit geprüft werden.

Die Kommission empfiehlt, dem Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge eine Bündelungsfunktion im Bereich Zuwanderung und Integration zu übertragen. Als neues „Bundesamt für Zuwanderung und Integration (BZI)“ soll es alle in der Zuständigkeit des Bundes stehenden Verfahren der dauerhaften Zuwanderung durchführen. Es soll Koordinierungsaufgaben im Bereich der Integration wahrnehmen, Daten sammeln und auswerten, ein effektives Rückkehr-Management aufbauen und dem Zuwanderungsrat zuarbeiten.

Dem BZI wird ein neu zu errichtendes unabhängiges Bundesforschungsinstitut angegliedert, das vor allem eine koordinierende Funktion im Forschungsbereich Migration und Integration wahrnehmen soll.

Für den Bereich der arbeitsmarktorientierten befristeten Zuwanderung kommt der Bundesanstalt für Arbeit die Funktion der verfahrensleitenden Behörde zu.

3 Daten, Fakten, Transparenz

Die Kommission ist im Verlauf ihrer Arbeit immer wieder an Grenzen der Durchschaubarkeit gestoßen. Als besonders hinderlich hat sie es empfunden, dass Unzulänglichkeiten in den Migrationsstatistiken keine zweifelsfreie Beurteilung des gesamten Zuwanderungsgeschehens erlauben. Zwar reicht die vorhandene Datenbasis aus, um Handlungsbedarf zu erkennen und daraus Änderungsvorschläge abzuleiten, doch bleibt ein mehr oder weniger großer Rest an Ungewissheit.

Ohne umfängliche und belastbare Daten fehlt auch die Grundlage dafür, eine auf Fakten beruhende sachliche Diskussion um Zuwanderungsfragen zu führen. Beleg dafür sind die in der bisherigen Zuwanderungsdebatte zu bestimmten Fragestellungen wahrzunehmenden widersprüchlichen Aussagen und Bewertungen, beispielsweise zu Anerkennungs- und Schutzquoten im Asylbereich oder zu Nachzugspotenzialen infolge der EU-Familienzusammenführungsrichtlinie.

Die Kommission hält es daher für geboten, aufzuzeigen, welche Mängel die Migrationsstatistiken aufweisen und wie sie behoben werden sollten.

Die amtliche Wanderungsstatistik

Die amtliche Zu- und Fortzugsstatistik wird vom Statistischen Bundesamt geführt. Sie weist die Zahl der jährlichen Wanderungen zwischen Deutschland und dem Ausland aus und lässt Aussagen zur Geschlechts- und Altersstruktur sowie zu den Herkunfts- und Zielländern zu. Erhebungsgrundlage sind die An- und Abmeldungen, die aufgrund des Melderechtsrahmengesetzes in Verbindung mit den jeweiligen Meldegesetzen der Länder beim Bezug sowie beim Auszug aus einer Wohnung vorgenommen werden müssen. Erfasst werden grundsätzlich alle grenzüberschreitenden Wohnungswechsel, getrennt nach Deutschen und Ausländern. Ausländische Gäste, die in einer Beherbergungsstätte (Hotel, Pension etc.) wohnen, sind regelmäßig von der Meldepflicht befreit, sofern der Aufenthalt zwei Monate nicht überschreitet. Sie gehen in die Wanderungsstatistik nicht ein. Dies gilt jedoch nur teilweise für ausländische Besucher, die privat in einer Übergangswohnung oder bei Verwandten bzw. Bekannten wohnen. Nach den landesrechtlich erheblich differierenden Regelungen werden hier einerseits Ausnahmen von der Meldepflicht bei bis zu ein- oder auch zweimonatigem Aufenthalt zugestanden, in anderen Bundesländern gilt hingegen strikte Meldepflicht. Saisonarbeitskräfte mit ebenfalls nur vorübergehendem (bis zu drei Monate) Aufenthalt und Wohnsitz in Deutschland unterliegen regelmäßig der Meldepflicht.

Defizite der bestehenden statistischen Erhebung:

- Die Nachhaltigkeit der Migration wird nicht erfasst. Aufenthalte von Saisonarbeitnehmern, Austauschstudenten, Gastwissenschaftlern und (wenngleich die Meldepflicht hier in der Praxis weitgehend leer läuft) jedenfalls zum Teil auch Personen mit kurzfristiger Anwesenheit aufgrund von Besuchs- und Touristenvisa fließen ebenso in die Wanderungsstatistik ein wie auf längere Zeiträume oder auf Dauer angelegte Zuwanderungen.

- Aufgrund der unterschiedlichen landesrechtlichen Regelungen zur Meldepflicht, die teilweise nicht einmal kurzfristige Besuchsaufenthalte ausnehmen, bestehen differente Erhebungsgrundlagen.
- Durch die Einbeziehung kurzfristiger Aufenthalte werden räumliche Bewegungen ausgewiesen, die eigentlich nicht als Migration im engeren Sinne bezeichnet werden können. Hierdurch wird eine falsche Dimension der Migration vermittelt. In den Statistiken einiger anderer Länder wird das Element einer gewissen Dauerhaftigkeit vorausgesetzt. Die von den Vereinten Nationen aufgestellten Empfehlungen zur Klassifikation der Wanderungsströme differenziert zwischen „long-term migrants“ (beabsichtigte Aufenthaltsdauer mindestens ein Jahr) und „short-term migrants“ (Aufenthaltsdauer weniger als ein Jahr, aber mindestens drei Monate).
- Die melderechtliche Erfassung ist hinsichtlich der einzelnen Zuwanderungsgruppen nicht aussagefähig, da der Zweck der Zuwanderung (Familienzusammenführung, Aufnahme einer unselbständigen Erwerbstätigkeit etc.) nicht erhoben wird.
- Bedingt durch das Erhebungskriterium der melderechtlich relevanten Umzüge ist die Zahl der Wanderungsfälle größer als die Zahl der in dem betreffenden Jahr gewanderten Personen. Dies folgt daraus, dass Personen, die mehrfach im Laufe eines Jahres einen grenzüberschreitenden Wohnungswechsel vornehmen, auch mehrfach für die Wanderungsstatistik registriert werden.
- Spätaussiedler werden durch die Wanderungsstatistik zwar erfasst. Allerdings sind sie in der Gesamtzahl der Zu- und Fortzüge von Deutschen enthalten und werden nicht gesondert ausgewiesen.

Die amtliche Statistik über den Ausländerbestand

Aus dem Datenbestand des Ausländerzentralregisters werden verschiedene Statistiken über Ausländer abgeleitet. Sie basieren auf den personenbezogenen Erhebungen der Ausländerbehörden, die von dort an das Bundesverwaltungsamt als Registerbehörde geliefert werden. Grundsätzlich werden alle Ausländer, die sich drei Monate oder länger in Deutschland aufhalten, im AZR erfasst. Dadurch sind Personen ausgenommen, die etwa als Tourist, Besucher, Geschäftsreisende oder Saisonarbeitnehmer lediglich für einen kurzfristigen Aufenthalt nach Deutschland kommen.

Im Rahmen der zu bestimmten Stichtagen erfolgenden AZR-Bestandsauswertung werden der Ausländerbestand (Anzahl der Ausländer) und der Ausländeranteil an der gesamten Wohnbevölkerung (Ausländerquote) statistisch aufbereitet sowie der Aufenthaltsstatus und die Herkunftsländer der ausländischen Wohnbevölkerung abgebildet. Der Ausländerbestand zum 31. Dezember wird durch das Statistische Bundesamt fortlaufend als amtliche Bundesstatistik geführt (vgl. § 23 AZRG).

Defizite dieser statistischen Erhebung:

- Im Rahmen der AZR-Bestandsauswertung wird zwar der jeweils aktuelle Aufenthaltsstatus ausgewiesen, nicht aber, aus welchem Rechtsgrund die Aufenthaltsgenehmigungen erteilt oder Duldungen gewährt wurden. Dies lässt keinerlei Differenzierungen über den Zweck des Aufenthalts zu, so dass auch quantitative Aussagen über einzelne Zuwanderungsgruppen nicht getroffen werden können.

- Der Speichersachverhalt „Aufenthaltsstatus“ wird im AZR laufend aktualisiert (also überschrieben), so dass dort lediglich der letztgültige Aufenthaltsstatus ausgewiesen werden kann. Damit ist keine Verlaufsstatistik möglich, die beispielsweise Auskunft darüber gibt, aus welchen Gründen und in welchem Umfang ein Wechsel von einem temporären in einen dauerhaften Aufenthaltsstatus erfolgt.
- Es ist darauf hinzuweisen, dass diese Statistiken insoweit eine systembedingte Fehlerquote aufweisen, als es rück- oder weiterwandernde Ausländer zum Teil unterlassen, sich amtlich abzumelden. So betrug die Differenz zwischen den AZR-Bestandszahlen und dem Ergebnis der letzten westdeutschen Volkszählung im Jahr 1987 rund 400 000 Personen, was im Wesentlichen wohl auf diesen Umstand zurückzuführen sein dürfte. Die Zahl der legal in Deutschland lebenden Ausländer wird in Höhe dieser Fehlerquote überschätzt.
- Aus den Ausländerbestandszahlen lassen sich auch keine genauen Rückschlüsse auf die erfolgte Gesamtmigration ziehen, da die Spätaussiedler nach ihrem Zuzug in den amtlichen Statistiken als Deutsche geführt werden und damit unberücksichtigt bleiben. Folglich kann auch – mangels Kenntnis über erfolgte Aus- oder Rückwanderungen – der Gesamtbestand der aktuell noch in Deutschland lebenden Aussiedler und Spätaussiedler nicht nachgewiesen werden.
- Ein ähnliches Problem besteht bei anderen in Deutschland eingebürgerten Personen. Auch über sie vermag die amtliche Statistik (außer der jährlichen Zahl der Einbürgerungen, der jeweiligen Rechtsgrundlage und der bisherigen Staatsbürgerschaft) keine Aussagen zu treffen.

Geschäftsstatistiken über einzelne Zuwanderungsgruppen

Darüber hinaus werden von den im Rahmen der Zugangsentscheidung (mit-)wirkenden Behörden Geschäftsstatistiken über einzelne Zuwanderungsgruppen geführt. Sie dienen in der Regel als Grundlage für (behördeninterne) organisatorische bzw. verfahrensgestaltende Überlegungen, werden aber teilweise – je nach Verfügbarkeit und Aussagekraft – auch als Datenbasis für die politischen Entscheidungsträger sowie zur Information einer breiteren Öffentlichkeit verwendet. Bedingt durch unterschiedliche Behördenzuständigkeiten und die Verschiedenheit der ihnen zugrunde liegenden Primärzwecke werden die vorhandenen Statistiken nicht nach einheitlichen Standards geführt.

Das *Asylverfahren* wird gegenwärtig auf der Ebene des Verwaltungsverfahrens durch das BAFI umfassend abgebildet. Die Erfassung späterer Verfahrensabschnitte (Gerichtsverfahren, Rückführung) sowie von Schutzbegehren außerhalb des Asylverfahrens ist dagegen unzureichend. Dementsprechend existiert auch keine offizielle Gesamtstatistik, die alle unanfechtbaren Asylentscheidungen (nach BAFI- und Gerichtsverfahren) enthält. Ebenso ist keine Aussage über die Zahl der abgelehnten und das Land wieder verlassenden Asylbewerber möglich. Dies ist vor allem darauf zurückzuführen, dass zwangsweise Rückführungen vom Bundesgrenzschutz nur im Rahmen einer Gesamtstatistik erfasst werden, in der nicht nach abgelehnten Asylbewerbern und anderen Kategorien (z.B. Illegale, Straftäter) unterschieden wird und die zudem von den Ländern in eigener Regie durchgeführte Rückführungen nicht ausweist. Schließlich gibt es auch keine Erhebungen zur Zahl der freiwillig Ausgereisten.

Eine Erfassung von *Kriegs- und Bürgerkriegsflüchtlingen* erfolgt nur, soweit diese im geordneten Verfahren nach § 32 a AuslG aufgenommen werden. Dies betraf in den vergangenen Jahren jedoch nur einen kleinen Teil der tatsächlichen Bürgerkriegsflüchtlinge. Der Großteil von ihnen beantragte Asyl (Kosovaren) oder eine Duldung bzw. Aufenthaltsbefugnis (Bosnier) und wurde entsprechend registriert. Soweit den bosnischen Flüchtlingen Duldungen oder Aufenthaltsbefugnisse erteilt wurden, ist eine bundesweite statistische Erfassung jedoch daran gescheitert, dass die Ausländerbehörden die erforderlichen Daten nicht oder nur unzureichend an den Bund übermittelten, obwohl dies in Bund-Länder-Besprechungen vereinbart worden war. Aus diesem Grund konnten keine genauen Angaben über die Zahl aktuell anwesender Bürgerkriegsflüchtlinge bzw. über bereits erfolgte Ausreisen gemacht werden.

Der *Familiennachzug* wird zahlenmäßig erst seit 1996 und lediglich über die Visastatistik des Auswärtigen Amtes erfasst, also nur in jenen Fällen, in denen ein Antrag auf Familiennachzug vor der Einreise von einer deutschen Auslandsvertretung genehmigt wurde. Die aufgrund der Ausnahmeregelung in § 9 Abs. 2 DV AuslG nach der Einreise von den Ausländerbehörden genehmigten Aufenthalte bleiben hingegen unberücksichtigt. Wenngleich sich darunter auch Personen befinden, die sich bereits rechtmäßig oder geduldet in Deutschland aufgehalten haben (in diesem Fall ist der Zuzug bereits anderweitig erfasst und findet nur ein Wechsel des Aufenthaltsgrundes statt), so dürfte doch ein beachtlicher Anteil unmittelbar aus Gründen des Familiennachzugs eingereist sein. Darüber hinaus werden in der Visastatistik auch nicht alle Sachverhalte abgebildet, da diese nur Ehegatten und minderjährige Kinder ausweist, nicht aber die sonstigen Familienangehörigen (vgl. Kap. III.4). Zahlen über die Abwanderung (Rück- und Weiterwanderung) existieren nicht. Insgesamt bestehen erhebliche Defizite in der statistischen Erfassung des Familiennachzugs.

Die *Arbeitsmigranten* werden in aufenthaltsrechtlicher Hinsicht nicht eigenständig erfasst, da diesbezüglich keine gesonderte Visastatistik geführt wird. Es erfolgt zwar eine Registrierung der neu erteilten Arbeitserlaubnisse durch die Bundesanstalt für Arbeit, die auf Basis dieses Zahlenmaterials eine Statistik über „Eingereiste ausländische Arbeitnehmer nach Nationalitäten“ aufbereitet. Hierdurch kann aber nur annähernd die ungefähre Größenordnung der jährlichen Zuwanderung abgeleitet werden, da die Zahl der Fälle, in denen eine arbeitsgenehmigungsfreie Beschäftigung aufgenommen wird, nicht festgehalten wird. Hinsichtlich der selbständig Erwerbstätigen existieren ebenfalls keinerlei zahlenmäßige Feststellungen.

Aufgrund der Kontingentierung des *Spätaussiedlerzuzugs* wird eine genaue personenbezogene Erfassung der Zuwanderung vorgenommen. Diese erfolgt durch das für die Aufnahmeverfahren zuständige Bundesverwaltungsamt. Die im geordneten Aufnahmeverfahren nach Deutschland kommenden *jüdischen Zuwanderer* aus der ehemaligen Sowjetunion und ihren Nachfolgestaaten werden ebenfalls durch das Bundesverwaltungsamt erfasst, da von dort die Verteilung auf die Bundesländer vorgenommen wird. Infolge der personenbezogenen Registrierung der einreisenden Personen können die jährlichen Zugangszahlen festgestellt werden. Die Abwanderung wird weder bei Spätaussiedlern noch bei jüdischen Zuwanderern statistisch erhoben.

Die *EU-Binnenmigration* (verstanden als die EU-Binnen- oder Außengrenzen überschreitende Zu- bzw. Abwanderung von Bürgern der anderen EU-Mit-

gliedstaaten nach bzw. von Deutschland) wird in den amtlichen Statistiken nicht gesondert ausgewiesen. Sie wird in Geschäftsstatistiken jedoch insoweit besonders aufbereitet, als sowohl die Zu- und Fortzugsstatistik wie auch die Statistik über den Ausländerbestand nach EU-zugehörigen Herkunfts- und Zielländern analysiert wird.

Inkongruenz zwischen amtlicher Wanderungsstatistik und Geschäftsstatistiken

Addiert man die sich aus diesen Statistiken für die einzelnen Migrantengruppen ergebenden Zugangszahlen und vergleicht sie mit der amtlichen Zuzugsstatistik, so sind widersprüchliche Ergebnisse festzustellen. (Der Vergleich bezieht sich ausschließlich auf ausländische Zuwanderer. Der Spätaussiedlerzuzug bleibt außer Betracht, da dieser in der Zuzugsstatistik nicht gesondert ausgewiesen wird und daher auch nicht mit der Spätaussiedlerstatistik abgeglichen werden kann). Für das Jahr 1998 ergibt sich beispielsweise ein Wert von 592 233 zugewanderten Personen (Asylbewerber: 98 644, Familiennachzug: 62 992, Arbeitsmigration: 275 534, jüdische Zuwanderer: 17 788, EU-Binnenmigration: 137 275). Dem steht ein Wert aus der amtlichen Zuzugsstatistik von 605 500 ausländischen Personen gegenüber.

Diese Werte scheinen zwar nahezu übereinstimmend. Es ist aber zu berücksichtigen, dass der Familiennachzug durch die Visastatistik nur defizitär erfasst wird und tatsächlich wesentlich höher liegen dürfte. Darüber hinaus sind kleinere Migrantengruppen (z.B. Studenten), für die keine Sonderstatistik geführt wird, nicht einbezogen. Zudem müsste noch eine Bereinigung um die kurzfristigen touristischen und Besuchsaufenthalte durchgeführt werden, soweit diese in die Zuzugsstatistik (und nur in diese) einfließen. Im Ergebnis ergibt sich dadurch nach den Einzelstatistiken der Zuwanderungsgruppen ein höherer Zugangswert, als ihn die Zuzugsstatistik ausweist – ein weiteres Indiz für die methodischen Schwächen der aktuellen statistischen Erhebungen.

Notwendigkeit einer europäischen Harmonisierung

Bei der Erhebung migrationsrelevanter Daten darf der europäische Konnex nicht außer Acht gelassen werden. Im Zusammenhang mit der fortschreitenden Vergemeinschaftung entstehen zunehmend Interdependenzen, die eine möglichst weitgehende europaweite Harmonisierung der statistischen Erhebungen geboten erscheinen lassen. Es sollte daher im Bereich der Migrationsstatistiken ein möglichst einheitlicher europäischer Standard geschaffen werden.

Empfehlungen der Kommission

Zur Steuerung von Zuwanderung, Einschätzung bestehender Regelungen und Maßnahmen sowie für die Planung und Bereitstellung der zur Integration notwendigen Ressourcen sind verlässliche Daten über das Migrationsgeschehen unabdingbar. Ohne genaues Wissen um die Wanderungsbewegungen bleibt jeder Ansatz für eine Steuerung des Zuwanderungsgeschehens unvollkommen, da Veränderungen nur unzureichend und nicht schnell genug wahrgenommen werden können. Erst die Kenntnis der relevanten Daten eröffnet die Möglichkeit, tatsächliche Migrationsströme in ihrer Größenordnung zu erkennen und schafft die für eine problem- und zielorientierte Politik unentbehrliche Handlungsgrundlage.

Die gegenwärtige statistische Erfassung grenzüberschreitender Wanderungsbewegungen und der eingewanderten Bevölkerung in ihrer Gesamtheit wird diesen Anforderungen nicht gerecht. Sie ist lückenhaft; bestehende Statistiken erfassen jeweils nur Teilaspekte des Zuwanderungsgeschehens bzw. nur Teile der im Ausland geborenen Population und sind auch nicht aufeinander abgestimmt. Vor diesem Hintergrund empfiehlt die Kommission:

In Anbetracht der Vielzahl widersprüchlicher Aussagen und Bewertungen, u.a. zu Anerkennungs- und Schutzquoten, ist im Asylbereich die umgehende Erstellung folgender Statistiken dringend erforderlich:

- eine *Gesamtentscheidungsstatistik*, die sowohl die Entscheidungen des BAFI als auch die Gerichtsentscheidungen enthält und aus der – bezogen auf einen bestimmten Zeitraum (halbjährlich oder jährlich) – die Gesamtanerkennungsquote sowie die Verfahrensdauern abgeleitet werden können;
- eine *Kohortenstatistik*, die personenbezogen den Zeitraum von der Antragstellung des Asylbewerbers bis zur Gewährung einer Aufenthaltsmöglichkeit respektive der Ausreise umfasst. Hierdurch könnte bezogen auf alle in einem bestimmten Jahr eingegangenen Asylanträge u.a. der Verfahrensausgang und damit die Anerkennungsquote festgestellt werden.

Weiterhin wäre im Rahmen künftiger statistischer Erhebungen des Zuwanderungs- und Integrationsgeschehens wünschenswert, dass

- im Rahmen der *Zu- und Fortzugsstatistik* die Nachhaltigkeit der Migration erfasst wird und hierzu kurzfristige Aufenthalte mit einer Gesamtdauer unter drei Monaten (etwa touristische, Geschäfts- und Besuchsaufenthalte sowie Aufenthalte von Saisonarbeitnehmern) nicht mehr in die Wanderungsstatistik einfließen.
- eine *Gesamt migrationsstatistik* geschaffen wird, die nach den einzelnen Zuwanderungsgruppen differenziert.
- eine *Begleitforschung* eingerichtet wird, durch die aus den statistischen Erhebungen analytische Aussagen für die Steuerung der Zuwanderung gewonnen werden. Hierzu sollten die statistischen Daten auch allgemein für wissenschaftliche Zwecke verfügbar gemacht werden. Als festes Element sollte ein Monitoring (als Evaluations- und Prognoseinstrument) vorgesehen werden. Entsprechend dem hier vorgeschlagenen organisatorischen Konzept könnte diese Begleitforschung institutionell einem neu einzurichtenden Bundesforschungsinstitut für Migration und Integration übertragen werden (vgl. Kap. V.2.4).
- die Schul- und Bildungssituation von Aussiedler- und Ausländerkindern besser erfasst wird; dabei sollte ins-

besondere das Phänomen der Pendlermigration, die zu häufigen Brüchen in der Bildungskarriere führt, genauer erfasst und untersucht werden.

- für Zwecke des Monitorings und der Forschung eine auf Stichprobenerhebung basierende *Verlaufsstatistik* entwickelt wird, die – soweit dies mit den datenschutzrechtlichen Belangen vereinbar ist – Auskunft über Verbleib, Statuswechsel und Abwanderung (Rück- und Weiterwanderung) differenziert nach dem Grund des Aufenthalts geben kann. Diese könnte gegebenenfalls auch um demografisch, ökonomisch und soziologisch relevante personenbezogene Informationen wie Bildungsabschlüsse, Beschäftigungsstatus, Familienstand, Kinderzahl etc. ergänzt werden.
- im Kontext zunehmender Interdependenz und fortschreitender Vergemeinschaftung ein *einheitlicher europäischer Standard* im Bereich der Migrationsstatistiken in Aussicht genommen wird, der eine Vergleichbarkeit der von den Mitgliedstaaten geführten Statistiken erhöht.

Anhang

1 Zur Arbeit der Kommission

Im Sommer 2000 hat der Bundesminister des Innern die Unabhängige Kommission „Zuwanderung“ eingesetzt und ihre Mitglieder berufen. Der Kommission wurde der Auftrag erteilt, konkrete Empfehlungen für eine zukünftige Zuwanderungspolitik zu erarbeiten.

Am 12. September 2000 hat sich die Kommission konstituiert, am 27. Juni 2001 hat sie ihre letzte Sitzung abgehalten. In diesem Dreivierteljahr hat die Kommission ein sehr dichtes Arbeitsprogramm ausgeführt:

- Kurz nach Aufnahme ihrer Tätigkeit wurde die Kommission vom Bundespräsidenten zu einem Informationsgespräch empfangen.
- In 14 ein- und zweitägigen Plenarsitzungen fanden Beratungen und Anhörungen statt. Das Spektrum der Gäste reichte von Fachleuten unterschiedlichster Disziplinen über Experten aus sogenannten klassischen Einwanderungsländern bis zu politischen Entscheidungsträgern.
- Zur Jahreswende wurden aus der Mitte der Kommission drei Arbeitsgruppen gebildet, die zwischen den Plenarsitzungen insgesamt 30 Mal getagt und weitere Anhörungen durchgeführt haben.
- Mit Herrn Bundesminister Otto Schily gab es Anfang des Jahres einen Meinungsaustausch.
- Am 31. Januar 2001 traf sich die Kommission mit Ausländerbeauftragten der Länder zu einem Kolloquium. Am 26. und 27. April 2001 fand eine Anhörung gesellschaftlicher Gruppen statt. Ebenfalls außerhalb von Sitzungen kamen Kommissionsmitglieder mit Wissenschaftlern zu Fachgesprächen zusammen. Einige Kommissionsmitglieder haben mit der Präsidentin und mehreren Richtern des Bundesverfassungsgerichtes ein Rechtsgespräch geführt.
- Zur Meinungsbildung haben zusätzlich zu den Anhörungen zahlreiche Stellungnahmen und Expertisen aus dem staatlichen und dem nichtstaatlichen Bereich beigetragen. Externen Sachverstand hat die Kommission nicht zuletzt durch Gutachten beigezogen, die von ihr in Auftrag gegeben wurden.

Die Kommission dankt der Geschäftsstelle für ihre Unterstützung. Ihr Dank gilt auch Dr. Günter Renner, Vorsitzender Richter am Hessischen Verwaltungsgerichtshof, und Prof. Dr. Werner Jann, Universität Potsdam; sie haben die Kommission über einen längeren Zeitraum beraten.

2 Von der Kommission angehörte Persönlichkeiten

Roberto Alborino

Deutscher Caritasverband

Dr. Ralf Alleweldt

Europa-Universität Viadrina, Frankfurt (Oder)

Heinrich Alt

Vizepräsident der Bundesanstalt für Arbeit

Hannelore Altmann

Zentrale Wohlfahrtsstelle der Juden

Wolfgang Barth

Bundesverband der Arbeiterwohlfahrt

Klaus-Dieter Bastin

Abteilungsleiter in der Hauptgeschäftsstelle des Diakonischen Werkes der EKD

Dr. Harald Bauer

Senior Consultant bei der KPMG Consulting AG, Berlin

Dr. Thomas Bauer

Institut Zukunft der Arbeit (IZA), Bonn

Marieluise Beck, MdB

Beauftragte der Bundesregierung für Ausländerfragen

Hans R. Beckers

Stellvertretender Leiter der Verbindungsstelle der Internationalen Organisation für Migration (IOM)

Dr. Günther Beckstein, MdL

Staatsminister des Innern des Freistaates Bayern

Dr. Dagmar Beer-Kern

Referentin bei der Beauftragten der Bundesregierung für Ausländerfragen

Dr. Fritz Behrens, MdL

Innenminister des Landes Nordrhein-Westfalen

Thomas Binder

Referent im Bundesministerium des Innern

Prof. Dr. Herwig Birg

Universität Bielefeld

Klaus Blumentritt

Bundesbeauftragter für Asylangelegenheiten

Dr. Christian Bode

Generalsekretär beim Deutschen Akademischen Austauschdienst (DAAD)

Dr. Holger Bonin

Institut Zukunft der Arbeit (IZA), Bonn

Gustaaf Borchardt

Leiter der Direktion A in der Generaldirektion Justiz und Inneres
der Europäischen Kommission

Wolfgang Bosbach, MdB

Stellvertretender Vorsitzender der CDU/CSU-Bundestagsfraktion

Prof. Dr. Michael Bothe

Johann Wolfgang Goethe-Universität, Frankfurt am Main

Elisabeth Bothfeld

Referatsleiterin in der Hauptverwaltung der Gewerkschaft Nahrung, Genuss, Gaststätten

Manuel Campos

Abteilungsleiter beim Vorstand der Industriegewerkschaft Metall

Jan Dannenbring

Zentralverband des Deutschen Handwerks

Erwin Dehlinger

Leiter der Dependence Berlin des AOK-Bundesverbandes

Prof. Dr. Reiner Dinkel

Universität Rostock

Rolf Eckermann

Referatsleiter im Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung

Prof. Dr. Eberhard Eichenhofer

Friedrich-Schiller-Universität Jena

Stefan Eitenmüller

Projektleiter bei der Prognos AG, Basel (Schweiz)

Prof. Dr. Hartmut Esser

Universität Mannheim

Norbert Ewald

Bundesvorstand der Industriegewerkschaft Bauen – Agrar – Umwelt

Anke Fedrowitz

Fachberaterin des Kultusministeriums Niedersachsen

Wolfgang Fehl

Projektleiter bei Pro Qualifizierung

Dr. Thomas Faist

Universität Bremen

Alexander Felsenberg

Vizepräsident und Geschäftsführer des Deutschen Multimedia Verbandes e.V.

Dagmar Feldgen

Referentin bei der Beauftragten der Bundesregierung für Ausländerfragen

Dr. Roland Fritz

Vizepräsident des Verwaltungsgerichts Frankfurt am Main

Annemarie Gerzer-Sass

Geschäftsführerin der Kommission für den Sechsten Familienbericht

Prof. Dr. Ingrid Gogolin

Universität Hamburg

Prof. Dr. Altan Gokalp

Centre National de la Recherche Scientifique, Centre Marc Bloch, Berlin

Dr. Rainer Graf

Manager bei der KPMG Consulting AG, Berlin

Wolfgang Grenz

amnesty international (ai)

Heinz Grunwald

Vizepräsident der Regierung von Mittelfranken

Rodger Haines

Vice-Chairman of the New Zealand Refugee Status Appeal Authority

Ingrid Hartges

Stellvertretende Hauptgeschäftsführerin des Deutschen Hotel- und Gaststättenverbandes

Dr. Volker Hauff

Mitglied des Vorstandes bei der KPMG Consulting GmbH, Berlin

Prof. Dr. Friedrich Heckmann

Otto-Friedrich-Universität Bamberg

Ulrich Heide

Sachbearbeiter im Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung

Angelika von Heinz

Referatsleiterin im Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend

Udo Hemmerling

Referatsleiter beim Deutschen Bauernverband

Dr. Jürgen Hensen

Präsident des Bundesverwaltungsamtes

Holger Hinte

Institut Zukunft der Arbeit (IZA), Bonn

Prof. Dr. Charlotte Höhn

Direktorin des Bundesinstituts für Bevölkerungsforschung (BiB), Wiesbaden

Prof. Dr. Jan Hoem

Max-Planck-Institut für demografische Forschung, Rostock

Elmar Hönekopp

Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit (IAB), Nürnberg

Rainer M. Hofmann

Sprecher der Rechtsberaterkonferenz

Christoph Hübenthal

Abteilungsleiter im Bundesverwaltungsamt

Hildegard Hundt

Arbeiterwohlfahrt Landesverband Brandenburg e.V.

Bernhard Jagoda

Präsident der Bundesanstalt für Arbeit

Barbara John

Ausländerbeauftragte des Senats von Berlin

Dr. Gerdien Jonker

Philipps-Universität Marburg

Hansgeorg Kind

Referatsleiter im Bundesministerium des Innern

Sanem Kleff

Hauptschule Berlin-Tempelhof

Prof. Dr. Eckart Klein

Universität Potsdam

Prof. Dr. Gerhard Kleinhenz

Direktor des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung
der Bundesanstalt für Arbeit (IAB), Nürnberg

Dr. Hans-Peter Klös

Institut der deutschen Wirtschaft Köln Consult GmbH

Dr. Christian Klos

Generaldirektion Justiz und Inneres der Europäischen Kommission

Konrad Kramer

Neue Richtervereinigung

Prof. Dr. Dr. Karl Lauterbach

Universität zu Köln

Harald W. Lederer

Europäisches Forum für Migrationsstudien (efms), Bamberg

Dr. Gerold Lehnguth

Abteilungsleiter im Bundesministerium des Innern

Manfred Lindemann

Leiter der Zentralen Ausländerbehörde der Stadt Düsseldorf

Dr. Hans-Dietrich v. Loeffelholz

Rheinisch Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung e.V. (RWI), Essen

Harald Löhlein

Paritätischer Wohlfahrtsverband Gesamtverband e.V.

Dr. Friedrich Löper

Referatsleiter im Bundesministerium des Innern

Roland Lohkamp

Beauftragter für Visa- und Zuwanderungsfragen im Auswärtigen Amt

Michael Maier-Borst

Referent bei der Beauftragten der Bundesregierung für Ausländerfragen

Eberhard Mann

Unterabteilungsleiter bei der Hauptstelle der Bundesanstalt für Arbeit

Lutwin Marchand

Referatsleiter im Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung

Dr. Karl Wolfgang Menck

Stiftung Hamburgisches Welt-Wirtschafts-Archiv (HWWA)

Dr. Ursula Mehrländer

Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn/Berlin

Prof. Dr. Manfred Mohr

Abteilungsleiter beim Deutschen Roten Kreuz (DRK)

Kurt Morchner

Unterabteilungsleiter bei der Hauptstelle der Bundesanstalt für Arbeit

Kerstin Müller, MdB

Vorsitzende der Bundestagsfraktion von Bündnis 90/Die Grünen

Peter Münch

Referatsleiter im Innenministerium des Landes Nordrhein-Westfalen

Sonja Munz

Ifo Institut für Wirtschaftsforschung, München

Prof. Dr. Bernhard Nauck

Technische Universität Chemnitz

Dr. Reinhard Nuthmann

Max-Planck-Institut für demografische Forschung, Rostock

Wolfgang Ochel

Ifo Institut für Wirtschaftsforschung, München

Prof. Dr. Stefan Oeter

Universität Hamburg

Prof. Dr. Notburga Ott

Ruhr-Universität Bochum

Dagmar Paleit

Abteilungsleiterin beim Sprachverband Deutsch für ausländische Arbeitnehmer e.V.

Victor Pfaff

Deutscher Anwaltverein

Petra Pau, MdB

Stellvertretende Vorsitzende der PDS-Bundestagsfraktion

Dr. Stefan Pfisterer

Bundesverband Informationswirtschaft, Telekommunikation und neue Medien (BITKOM)

Günter Piening

Ausländerbeauftragter des Landes Sachsen-Anhalt

Klaus Pöhle

Abteilungsleiter im Bundesministerium des Innern

Gunila Pupini

Amu Gruppen, Malmö (Schweden)

Gerhard Raith

Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege

Carsten Riegert

Bundesgeschäftsführer des Familienbundes der Katholiken (FDK)

Cornelia Rogall-Grothe

Ständige Vertreterin des Abteilungsleiters A im Bundesministerium des Innern

Prof. Dr. Bert Rürup

Technische Universität Darmstadt

Prof. Dr. Franz Ruland

Geschäftsführer des Verbandes Deutscher Rentenversicherungsträger (VDR)

Holger Schäfer

Institut der deutschen Wirtschaft Köln Consult GmbH

Bettina Schattat

Unterabteilungsleiterin im Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung

Reiner Schlatt

Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung

Michael Schlikker

Referent bei der Beauftragten der Bundesregierung für Ausländerfragen

Prof. Dr. Winfried Schmähl

Universität Bremen

Dr. Albert Schmid

Präsident des Bundesamtes für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge, Nürnberg

Prof. Dr. Josef Schmid

Otto-Friedrich-Universität Bamberg

Thomas Schmidt

Sachgebietsleiter bei der Grenzschutzdirektion Koblenz

Rüdiger Schmittberg

Richter am Verwaltungsgericht Berlin

Dr. Klaus-Dieter Schnapauff

Abteilungsleiter im Bundesministerium des Innern

Dr. Wolfgang Seifert

Landesamt für Datenverarbeitung und Statistik Nordrhein-Westfalen

Heinz Seidel

Referatsleiter bei der Bundesanstalt für Arbeit

Prof. Dr. Faruk Sen

Leiter des Zentrums für Türkeistudien, Essen

Dr. Henk Snoeken

Stellvertretender Abteilungsleiter im niederländischen Ministerium für Inneres/Großstadt und Integrationspolitik

Dr. Albert Spiegel

Abteilungsleiter im Auswärtigen Amt

Cornelia Spohn

Bundesgeschäftsführerin des Verbands binationaler Familien und Partnerschaften, iaf e.V.

Frank-Rüdiger Srocke

Referent im Bundesministerium des Innern

Dr. Max Stadler, MdB

Innenpolitischer Sprecher der FDP-Bundestagsfraktion

Hans-Joachim Stange

Referatsleiter im Bundesministerium des Innern

Christian Storr

Leiter der Stabsstelle des Ausländerbeauftragten der Landesregierung Baden-Württemberg

Barbara Strack

Acting Executive Associate Commissioner, U.S. Immigration and Naturalisation Service

Michael Teitelbaum

Ehem. Stellvertretender Vorsitzender der Commission on Immigration Reform, US; Sloan-Foundation, New York

Prof. Dr. Erich Thies

Generalsekretär der Kultusministerkonferenz

Robert Trempe

Ehem. Vorsitzender der Commission of the Canadian Legislative Immigration Review, Québec/Kanada

Brigitte Verbeek-Vienken

Vorsitzende Richterin am Verwaltungsgericht Trier

António Vitorino

Kommissar für Justiz und Inneres der Europäischen Kommission

Lutz-Rüdiger Vogt

Referatsleiter im Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung

Dr. Ulrich Wahl

Referatsleiter im Bundesministerium für Bildung und Forschung

Dr. Ulrich Walwei

Bereichsleiter im Institut für Arbeitsmarkt und Berufsforschung
der Bundesanstalt für Arbeit (IAB), Nürnberg

Dr. Karl-Heinz Weingärtner

Präsident des Verwaltungsgerichts Karlsruhe

Heinrich Weitz

Hauptverband der Deutschen Bauindustrie

Jochen Welt, MdB

Beauftragter der Bundesregierung für Aussiedlerfragen

Bernd Westphal

Referatsleiter im Auswärtigen Amt

Ricardo Wiedenbrüg

Siemens AG

Prof. Dr. Joachim Wieland

Universität Bielefeld

Dr. Jürgen Wiemann

Stellv. Geschäftsführer des Deutschen Instituts für Entwicklungspolitik (DIE), Bonn

Hon.-Prof. Dr. Max Wingen

Universität Konstanz

Prof. Dr. Johann Wittmann

Präsident des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs

Dr. Andreas Zimmermann

Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht, Heidelberg

Jeanette Züfle

United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR)

3 Anhörung gesellschaftlicher Gruppen am 26./27. April 2001

Von insgesamt 57 Eingeladenen waren anwesend und haben sich geäußert:

Jörg Alt, SJ

Jesuiten-Flüchtlings-Dienst

Klaus-Dieter Bastin

Diakonisches Werk

Adolf Braun

Landmannschaft der Deutschen aus Russland e.V.

Wilfried Buchhorn

United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR)

Günter Burkhardt

Pro Asyl

Schwester Cornelia Bührlé, RSCJ

Erzbistum Berlin, Bischöfliche Kommission für Migrationsfragen

Cevdet Buyuk

HDF Föderation der Volksvereine Türkischer Sozialdemokraten e.V.

Safter Cinar

Türkische Gemeinde in Deutschland e.V.

Yildiray Demirtas

Koordinierungsrat der Türkischen Vereine in Deutschland

Dr. Ricarda Dill

Evangelische Kirche in Deutschland (EKD)

Adelheid Dornseifer Seitz

Deutscher Volkshochschul-Verband e.V.

Julia Duchrow

amnesty international (ai)

Prof. Dr. Götz Doyé

Deutsches Komitee für UNICEF

Jan Ebben

Deutscher Volkshochschul-Verband e.V.

Dr. Nadeem Elyas

Interkultureller Rat

Britt Finkelmann

Deutscher Sportbund (DSB)

Dr. Klaus Frank

Zusammenarbeit mit Osteuropa e.V. (ZMO), Bundesvorstand

Alisan Genc

Türkische Gemeinde in Deutschland e.V.

Katrin Gerdsmeyer

Kommissariat der Deutschen Bischöfe

Wolfgang Grenz

amnesty international (ai)

Burkhard von Hausen

Deutscher Landkreistag

Heike Hofmann

Deutscher Sportbund (DSB)

Michaela Huberski

Bund der Vertriebenen

Dr. Husseyn Igurt

Koordinierungsrat der Türkischen Vereine in Deutschland e.V.

Prof. Dr. Hakki Keskin

Türkische Gemeinde in Deutschland e.V.

Georg Kleine

Deutscher Sportbund (DSB)

Kenan Kolat

Türkische Gemeinde in Deutschland e.V.

Manfred Kohler

Informationsverbund Asyl/ZDWF e.V.

Christina Krause

United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR)

Rudolf Lichtel

Zusammenarbeit mit Osteuropa e.V. (ZMO), Bundesvorstand

Harald Löhlein

Paritätischer Wohlfahrtsverband Gesamtverband e.V.

Dr. Jürgen Miksch

Interkultureller Rat

Doris Odenthal

Deutscher Volkshochschul-Verband e.V.

Erol Özkaraca

HDF Föderation der Volksvereine Türkischer Sozialdemokraten e.V.

Maria Pichottka

Bundesausländerbeirat

Alexander Rupp

Landmannschaft der Deutschen aus Russland e.V.

Sener Sargut

Türkische Gemeinde in Deutschland e.V.

Thomas Sauer

Zusammenarbeit mit Osteuropa e.V. (ZMO), Bundesvorstand

Klaus Schulz

Bund der Vertriebenen

Ahmet Senyurt

Migrantenforum Deutschland e.V.

Eren Unsal

Türkische Gemeinde in Deutschland e.V.

Anton Wangler

Landmannschaft der Deutschen aus Russland e.V.

Werner Paul Weigt

Internationaler Bund

Wolfgang Wild

Evangelische Kirche in Deutschland (EKD)

Dr. Gualtiero Zambonini

Interkultureller Rat

Tilman Zülch

Gesellschaft für bedrohte Völker

4 Kolloquium mit Ausländerbeauftragten der Länder

Dr. Lale Akgün, Nordrhein-Westfalen

Almuth Berger, Brandenburg

Gabriele Erpenbeck, Niedersachsen

Barbara John, Berlin

Dr. Dagmar Lill, Bremen

Prof. Dr. Ursula Neumann, Hamburg

Günter Piening, Sachsen-Anhalt

Christian Storr, Baden-Württemberg

5 Gutachten

Themen

Beschleunigung von Asylverfahren

Die zukünftige Bevölkerungsstruktur Deutschlands nach Alter, Staatsangehörigkeit, Geburtsort und ethnischer Herkunft: Prognose und Modellrechnung bis 2050

Fachkräftebedarf bei hoher Arbeitslosigkeit

Zuwanderung und Wohlstandswirkungen

Berufliche Integration von Zuwanderern

Soziale Integration und Probleme ethnischer Schichtung

Integrationsmaßnahmen der Wohlfahrtsverbände

Intergeneratives Verhalten und Selbstethnisierung von Zuwanderern

Institutionelle Optimierung im Bereich der Zuwanderung

Die verfassungsmäßige Aufteilung der Verantwortung für Zuwanderung und Integration auf Bund, Länder und Gemeinden und Folgerungen für ein Organisationsmodell

Konzeptionsentwurf zur institutionellen Strukturierung des Migrationswesens unter besonderer Berücksichtigung der Organisation der Migrationsforschung in Deutschland

Gutachter

- Prof. Dr. Stefan Oeter,
Dr. Andreas Zimmermann,
Dr. Ralf Alleweldt
- Prof. Dr. Eckart Klein
- ERIDION GmbH
(Dr. sc. Ralf Ulrich)
- Institut der deutschen
Wirtschaft (IW-Consult GmbH)
- Ifo – Institut für
Wirtschaftsforschung
- Institut Zukunft der Arbeit
gGmbH (IZA)
- Hamburgisches Welt-
Wirtschafts-Archiv (HWWA)
- Prognos AG
- Rheinisch-Westfälisches
Institut für Wirtschaftsforschung
e.V. (RWI)
- Dr. Wolfgang Seifert
- Prof. Dr. Hartmut Esser
- Prof. Dr. Hartmut Häußermann
- Prof. Dr. Friedrich Heckmann
- Zentrum für Türkeistudien
- Prof. Dr. Bernhard Nauck
- KPMG Consulting AG
- Prof. Dr. Michael Bothe
- Prof. Dr. Klaus Bade

Verzeichnis der Abbildungen und Tabellen

Abbildungen

Abb. II.1	Fertilität in beiden Teilen Deutschlands, 1950–1998	27
Abb. II.2	Altersaufbau der deutschen Bevölkerung 1910, 1999 und 2050	29
Abb. II.3	Zuzüge und Fortzüge von Ausländern, 1954–1999	30
Abb. II.4	Ausländische Wohnbevölkerung in Deutschland, 1960–1998	31
Abb. II.5	Erwerbsfähige Bevölkerung und Erwerbspersonenpotenzial, Einheimische Bevölkerung ohne Wanderungen	57
Abb. II.6	Erwerbspersonenpotenzial bei unterschiedlicher Entwicklung der Erwerbsbeteiligung, Einheimische Bevölkerung ohne Wanderungen	57
Abb. II.7	Deutschland: Szenarien zur Bevölkerungsentwicklung	68
Abb. II.8	Deutschland: Prognostizierter Anteil der Über-60-Jährigen 1999–2050	69
Abb. II.9	Altersstruktur der deutschen und ausländischen Bevölkerung am 31. Dezember 1999	70
Abb. II.10	Ausgaben der Sozialversicherung in Prozent des Bruttoinlandsprodukts	78
Abb. II.11	Gesamtsozialversicherungsbeitragssatz (Summe der Beitragssätze zur gesetzlichen Renten-, Kranken-, Pflege- und Arbeitslosenversicherung)	79
Abb. II.12	Auswahlkriterien	86
Abb. II.13	Quantitative Steuerung von Zuwanderung	86
Abb. II.14	Dauerhafte Zuwanderung über Punktesystem	117
Abb. II.15	Befristete arbeitsmarktbezogene Zuwanderung	118
Abb. III.1	Asylverfahrensdauer und Erledigungen vor den Verwaltungsgerichten (Hauptsacheverfahren) 1993 bis 1999	129
Abb. III.2	Durchschnittliche Dauer der Asylgerichtsverfahren vor den Verwaltungsgerichten (Hauptsacheverfahren), Bundesländer im Vergleich, 1999	130
Abb. III.3	Durchschnittliche Dauer von Asylgerichtsverfahren vor den Verwaltungsgerichten (Hauptsacheverfahren), Bundesweit, Bayern, Sachsen-Anhalt und Rheinland-Pfalz 1993–1999	130
Abb. III.4	Asylerstanträge und Asylfolgeanträge im Vergleich, BR Jugoslawien, Türkei, Afghanistan, übrige Herkunftsländer 2000	139
Abb. III.5	Aussiedler- und Spätaussiedlerzug, 1950–2000	178
Abb. III.6	Eingereiste jüdische Zuwanderer, 1993–2000	186
Abb. III.7	Visaerteilung für nachziehende Familienangehörige, 1996–2000	189
Abb. IV.1	Aufwendungen des Bundes zur Integrationsförderung von Spätaussiedlern	205
Abb. IV.2	Integrationsmaßnahmen der Wohlfahrtsverbände: Arbeitsfelder	210

Abb. IV.3: Sprachverhalten von ausländischen Kindern unter Freunden und mit der Familie	212
Abb. IV.4: Arbeitslosenquoten (Jahresdurchschnitte) ausländischer Erwerbspersonen und insgesamt, Deutschland (West), 1980–1999.	218
Abb. IV.5: Integration von Zuwanderern in den Arbeitsmarkt	224
Abb. IV.6: Mediennutzung der türkischstämmigen Bevölkerung	238
Abb. IV.7: Befürwortung von Einbürgerungsbedingungen bei Deutschen und Ausländern 1996	240
Abb. IV.8: Erfahrung türkischstämmiger Migranten von Diskriminierung nach Altersgruppen	242
Abb. IV.9: Entwicklung der Einbürgerungen von 1990 bis 1997 bezogen auf die ausländische Bevölkerung des Landes	246
Abb. IV.10: Erstförderung von erwachsenen Migranten	260
Abb. V.1: Jährliches Zuwanderungsprogramm	272

Tabellen

Tab. II.1 Strukturwandel am Arbeitsmarkt nach zusammengefassten Berufsbereichen von 1978 bis 1999, Veränderung der Zahl der Beschäftigten; Westdeutschland	38
Tab. II.2 Arbeitslosigkeit in Deutschland nach Merkmalen	39
Tab. II.3 Entwicklung des gesamtwirtschaftlichen Stellenangebots 1992–2000	40
Tab. II.4 Teilnehmer an Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik des Bundes und der Bundesanstalt für Arbeit	50
Tab. II.5 Erstmals erteilte Arbeitserlaubnisse nach der Anwerbestoppausnahmeverordnung (ASAV)	62
Tab. III.1 Anhängige Gerichtsverfahren (VG, OVG, BVerwG) nach Anzahl und Dauer (Stand 31.12.2000)	129
Tab. III.2 Asylentscheidungen 1999	146
Tab. III.3 Ergebnisse des Sprachtests für Spätaussiedler (Juni 1996–2000)	181
Tab. III.4 Eingetroffene und registrierte Spätaussiedler und Angehörige	182
Tab. III.5 Nachzug ausländischer Ehepartner und Kinder	189
Tab. IV.1 Verfügbare Mittel des Bundesarbeitsministeriums für ausländische Arbeitnehmer und ihre Familienangehörigen im Jahr 2001	206
Tab. IV.2 Ausgaben von Bund und Ländern für Integrationsaufgaben	208
Tab. IV.3 Aufwendungen der Verbände für Integration	211
Tab. IV.4 Deutsche und ausländische Absolventen an allgemeinbildenden Schulen im Schuljahr 1999	215
Tab. IV.5 Arbeitslosenquoten nach Staatsbürgerschaft	219
Tab. IV.6 Erwerbstätigkeit von Aussiedlern vor und nach der Zuwanderung	220

Tab. IV.7	Einkommensverteilung von Selbständigen und abhängig Beschäftigten nach Staatsbürgerschaft, 1995226
Tab. IV.8	Rückkehrabsicht und Heimatverbundenheit türkischstämmiger Migranten nach bestimmten Merkmalen232
Tab. IV.9	Mitgliedschaft türkischer Jugendlicher in Vereinen und Organisationen nach Geschlecht234
Tab. IV.10	Anteil der Gewerkschaftsmitglieder bei 18- bis 25-jährigen Erwerbstätigen nach Herkunft und Geschlecht234
Tab. V.1	Vereinfachtes System von Aufenthaltstiteln279

Abkürzungsverzeichnis

AA	Auswärtiges Amt
AAG	Gesetz zur Regelung des Aufnahmeverfahrens für Aussiedler (Aussiedleraufnahmegesetz)
AAV	Arbeitsaufenthalteverordnung
Abb.	Abbildung
Abs.	Absatz
ALLBUS	Allgemeine Bevölkerungsumfrage der Sozialwissenschaften
ai	amnesty international
AOK	Allgemeine Ortskrankenkasse
ArGV	Verordnung über die Arbeitsgenehmigung für ausländische Arbeitnehmer (Arbeitsgenehmigungsverordnung)
Art.	Artikel
ASAV	Verordnung über Ausnahmeregelungen für die Erteilung einer Arbeitserlaubnis an neueinreisende ausländische Arbeitnehmer (Anwerbestoppausnahme-Verordnung)
AsylbLG	Asylbewerberleistungsgesetz
ASYLIS	Asylinformationssystem
Asylon	Asyl-Online
AsylVfG	Asylverfahrensgesetz
AusIG	Ausländergesetz
AusIG-VwV	Allgemeine Verwaltungsvorschriften zum Ausländergesetz
AWO	Arbeiterwohlfahrt
AZR	Ausländerzentralregister
AZRG	Gesetz über das Ausländerzentralregister
BA	Bundesanstalt für Arbeit
BAFI	Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge
BBfA	Bundesbeauftragter für Asylangelegenheiten
BiB	Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung
BITKOM	Bundesverband Informationswirtschaft, Telekommunikation und neue Medien
BMA	Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung
BMI	Bundesministerium des Innern
BMFSFJ	Bundesministerium für Familien, Senioren, Frauen und Jugend
BVA	Bundesverwaltungsamt
BVerfGE	Bundesverfassungsgerichtsentscheidung
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BVFG	Gesetz über die Angelegenheiten der Vertriebenen und Flüchtlinge (Bundesvertriebenengesetz)
CDU	Christlich Demokratische Union
CSU	Christlich-Soziale Union
DAAD	Deutscher Akademischer Austauschdienst
DDR	Deutsche Demokratische Republik
DIE	Deutsches Institut für Entwicklungspolitik
DIW	Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung
DJI	Deutsches Jugendinstitut

DPWV	Deutscher Paritätischer Wohlfahrtsverband
DRK	Deutsches Rotes Kreuz
DSB	Deutscher Sportbund
DV	Durchführungsverordnung
EDV	Elektronische Datenverarbeitung
efms	Europäisches Forum für Migrationsstudien
EG	Europäische Gemeinschaft(en)
EGV	Vertrag über die Europäische Gemeinschaft
EKD	Evangelische Kirche in Deutschland
EMRK	Europäische Menschenrechtskonvention
EU	Europäische Union
EURES	Europäisches Elektronisches System der Arbeitsvermittlung
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
EWR	Europäischer Wirtschaftsraum
FDK	Familienbund der Katholiken
FDP	Freie Demokratische Partei
GARP	Government Assisted Repatriation Program
GFK	Genfer Flüchtlingskonvention
GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland
HWWA	Hamburgisches Welt-Wirtschafts-Archiv
IAB	Institut für Arbeits- und Berufsforschung
iaf	Verband binationaler Familien und Partnerschaften e.V.
Ifo	Institut für Wirtschaftsforschung
ILO	International Labour Organisation
IOM	International Organization for Migration
IT	Informationstechnologie
IW	Institut der Deutschen Wirtschaft
IZA	Institut Zukunft der Arbeit
JURIS	Juristisches Informationssystem
Kap.	Kapitel
KfbG	Gesetz zur Bereinigung von Kriegsfolgengesetzen (Kriegsfolgenbereinigungsgesetz)
KPMG	Klynveld Peat Marwick Goerdeler Consulting
MdB	Mitglied des Bundestages
MdL	Mitglied des Landtages
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
OSZE	Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
OVG	Oberverwaltungsgericht
PDS	Partei des Demokratischen Sozialismus
REAG	Reintegration and Emigration Program for Asylum-Seekers in Germany
RSCJ	Religiosa sanctissimi cordis Jesu
RWI	Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung
SJ	Societas Jesu
SGB III	Sozialgesetzbuch III Arbeitsförderung
SOEP	Sozio-ökonomisches Panel

SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschlands
Tab.	Tabelle
UN, (VN)	United Nations, (Vereinte Nationen)
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees (UN-Hochkommissar für Flüchtlinge)
UNICEF	United Nations Children's Fund (Kinderhilfswerk der Vereinten Nationen)
USA	United States of America
VDR	Verband Deutscher Rentenversicherungsträger
VG	Verwaltungsgericht
VwGO	Verwaltungsgerichtsordnung
Wimmex AG	Worldwide Internet Multimedia Experts AG
WIN	Willkommen-Integrationsscheck für Neuzuwanderer
ZAV	Zentralstelle für Arbeitsvermittlung der Bundesanstalt für Arbeit
ZDWF e.V.	Zentrale Dokumentationsstelle der Freien Wohlfahrtspflege für Flüchtlinge e.V.
Ziff.	Ziffer
ZMO	Zusammenarbeit mit Osteuropa e.V.
ZWST	Zentrale Wohlfahrtsstelle der Juden in Deutschland

Literaturverzeichnis

- Arbeitsstab Forum Bildung. Förderung von Chancengleichheit. Bericht der Expertengruppe des Forums Bildung. Bonn 2000
- Bach, Hans-Uwe und Eugen Spitznagel. Was kostet die Arbeitslosigkeit wirklich? Eine Schätzung der gesamtwirtschaftlichen und gesamtfiskalischen Verluste durch Unterbeschäftigung von 1991 bis 1997. Arbeitsmarktpolitische Aspekte. In: IAB-Kurzbericht Nr. 17. Nürnberg 1998
- Bade, Klaus J. Europa in Bewegung. Migration vom späten 18. Jahrhundert bis zur Gegenwart. München 2000
- Bauer, Thomas und Klaus F. Zimmermann. Assessment of Possible Migration Pressure and its Labour Market Impact Following EU Enlargement to Central and Eastern Europe. In: IZA Research Report No. 3. Bonn 1999
- Beauftragte der Bundesregierung für Ausländerfragen. Bericht über die Lage der Ausländer in der Bundesrepublik. Berlin 2000
- Boeri, Tito und Herbert Brücker. The Impact of Eastern Enlargement on Employment and Wages in the Member States. Studie im Auftrag der Europäischen Kommission. Berlin/Mailand 2000
- Bonin, H., B. Raffelhüschen, J. Walliser. Can Immigration Alleviate the Demographic Burden? In: Finanzarchiv Nr. 57. Tübingen 2000
- Bundesanstalt für Arbeit. IT-Fachkräfte-Statistik. Nürnberg 2001
- Bundesanstalt für Arbeit. Strukturanalyse 2000. Bestände sowie Zu- und Abgänge an Arbeitslosen und gemeldeten offenen Stellen. Sondernummer der Amtlichen Nachrichten der Bundesanstalt für Arbeit, 49. Jahrgang. Nürnberg 2001
- Bundesministerium der Finanzen. Bundesrepublik Deutschland, Beschäftigungspolitische Aktionsplan 2001 (Internet: www.bundesfinanzministerium.de)
- Bundesministerium des Innern (Hrsg.) Polizeiliche Kriminalstatistik 2000
- Bundesministerium für Bildung und Forschung (Hrsg.) Zur technologischen Leistungsfähigkeit Deutschlands (Gutachten). Mannheim/Hannover 2001
- Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend. Dritter Bericht zur Lage der älteren Generation in Deutschland: Alter und Gesellschaft. Bonn 2000
- Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend. Fünfter Familienbericht. Familien und Familienpolitik im geeinten Deutschland. Zukunft des Humanvermögens. Bonn 1994
- Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend. Sechster Familienbericht. Familien ausländischer Herkunft in Deutschland: Leistungen – Belastungen – Herausforderungen. Berlin 2000
- Bundesregierung. Lebenslagen in Deutschland. Der erste Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung. Berlin 2001
- Bündnis für Arbeit 2000. Aus- und Weiterbildung von jungen Migrantinnen und Migranten. Beschluss der Arbeitsgruppe „Aus- und Weiterbildung“ vom 26. Juni 2000. Berlin 2000
- Deutscher Bundestag. Demografischer Wandel: Zweiter Zwischenbericht der Enquête-Kommission „Demografischer Wandel“ – Herausforderungen unserer älter werdenden Gesellschaft an den einzelnen und die Politik. Bonn 1998

- Deutscher Bundestag. Zehnter Kinder- und Jugendbericht. Drucksache 13/11368 vom 25. August 1998
- Deutsches Jugendinstitut. Wie Kinder multikulturellen Alltag erleben. Ergebnisse einer Kinderbefragung. München 2000
- Diehl, Claudia und Julia Urban. Die soziale und politische Partizipation von Zuwanderern in der Bundesrepublik Deutschland. Herausgegeben von der Friedrich-Ebert-Stiftung. Bonn 1999
- Dietz, Barbara. Jugendliche Aussiedler in Deutschland: Risiken und Chancen der Integration. In: Klaus Bade und Jochen Oltmer (Hrsg.). Aussiedler: Deutsche Einwanderer aus Osteuropa. Schriften des Instituts für Migrationsforschung und interkulturelle Studien (IMIS) der Universität Osnabrück, Band 8. Osnabrück 1999
- Eckert, Roland, Helmut Willems und Stefanie Würtz. Erklärungsmuster fremdenfeindlicher Gewalt im empirischen Test. In: Jürgen W. Falter, Hans-Gerd Jaschke, Jürgen R. Winkler (Hrsg.). Rechtsextremismus. Ergebnisse und Perspektiven der Forschung. Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 27. Opladen 1996
- Europäische Kommission. Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament über eine Migrationspolitik der Gemeinschaft. KOM (2000) 757. Brüssel 2000
- Europäische Kommission. Eurobarometer. Brüssel 2001
- Eurostat. Europäische Sozialstatistik Wanderung. Ausgabe 2000
- Ewert, Peter. Berufliche Eingliederung von Spätaussiedlerinnen: Programme und Perspektiven. In: Neue Wege der Aussiedlerintegration: Vom politischen Konzept zur Praxis. Herausgegeben von der Friedrich-Ebert-Stiftung. Bonn 2000
- Ganter, Stephan. Ursachen und Formen der Fremdenfeindlichkeit in der Bundesrepublik Deutschland. Herausgegeben von der Friedrich-Ebert-Stiftung, Abteilung Arbeit und Sozialpolitik. Düsseldorf 1998
- Gille, Martina, Ulrike Heß-Meining, Winfried Krüger, Hartmut Mittag, Monika Pupe-ter, Alois Weidacher. Bereitschaft zur politischen Teilhabe: Orientierungen und Handlungsbereitschaften ausländischer Jugendlicher und junger Erwachsener in Deutschland. Materialien zum Sechsten Familienbericht. Familien ausländischer Herkunft. Band I. Opladen 2000
- Gogolin, Ingrid. Bildung und ausländische Familien. Materialien zum Sechsten Familienbericht der Bundesregierung. Familien ausländischer Herkunft. Band II. Opladen 2000
- Gogolin, Ingrid. Stellungnahme zum Unterricht in Migrantensprachen in deutschen Schulen 2001 (Internet: <http://www.nt2s.erzwiss.uni-hamburg.de/Personal/Gogolin/unterricht.htm>)
- Greif, Siegfried, Günter Gediga, Andreas Janokowski. Erwerbslosigkeit und beruflicher Abstieg von Aussiedlerinnen und Aussiedlern. In: Klaus Bade und Jochen Oltmer (Hrsg.). Aussiedler: Deutsche Einwanderer aus Osteuropa. Schriften des Instituts für Migrationsforschung und interkulturelle Studien (IMIS) der Universität Osnabrück, Band 8. Osnabrück 1999
- Heilemann, Ullrich und Hans-Dietrich von Loeffelholz. Ökonomische Auswirkungen der Zuwanderung in der Bundesrepublik. In: Staatswissenschaften und Staatspraxis. Rechts-, wirtschafts- und sozialwissenschaftliche Beiträge zum staatlichen Handeln. 9. Jg., Heft 1. Baden-Baden 1998
- International Organization for Migration (Hrsg.). World Migration Report 2000. New York 2001

- Karr, Werner. Fachkräftebedarf oder Fachkräftemangel – Inwieweit signalisieren die gegenwärtigen Besetzungsdauern offener Stellen Anspannungstendenzen? Unveröffentlichtes Manuskript, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung. Nürnberg 2001
- Klös, Hans-Peter. Ältere Arbeitnehmer – Entwicklungstrends und beschäftigungs-politischer Reformbedarf. In: iw-trends Nr. 2. Köln 2000
- Kölling, Arnd. Fachkräftebedarf und unbesetzte Stellen – Ergebnisse des IAB-Betriebspanels 2000. Unveröffentlichtes Manuskript. Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung. Nürnberg 2001
- Kohler, Hans-Peter. Die Neue Demografie. Vortrag anlässlich der Fünften Schweriner Wissenschaftstage am 1./2.12.2000 zum Thema „Bevölkerungsrückgang in Mecklenburg-Vorpommern – Katastrophe oder Chance?“. MPIDR Working Paper WP 2000-014. Rostock 2000
- Loeffelholz, Hans-Dietrich von und Günter Köpp. Ökonomische Auswirkungen der Zuwanderungen nach Deutschland. Schriftenreihe des Rheinisch-Westfälischen Instituts für Wirtschaftsforschung Essen, Heft 63. Berlin 1998
- Magvas, Emil und Eugen Spitznagel. Personalmangel – Hemmnis für Wachstum und Beschäftigung? Erste Ergebnisse der Erhebung zum gesamtwirt-schaftlichen Stellenangebot, 4. Quartal 2000. (Internet: <https://www.iab.de/iab/noindex/ptw.htm>) Nürnberg 2001.
- Marplan Forschungsgesellschaft mbH. Ausländer in Deutschland. Kumulierte Daten 2000. Offenbach 2000
- Mester, Frauke. Zuwanderung in die Länder der Europäischen Union. Münster 2000
- OECD. The Knowledge-based Economy. Paris 1996
- Rürup, Bert. Alterndes Deutschland. Herausforderung des demographischen Wan-dels. Deutsche Rentenversicherung, Nr. 1–2. Frankfurt a.M. 2000
- Seifert, Wolfgang. Geschlossene Grenzen – offene Gesellschaften? Migrations- und Integrationsprozesse in westlichen Industrienationen. Frankfurt a.M./New York 2000
- Senatsverwaltung für Jugend und Sport. Auswertung der Sprachstandserhebung in allen ersten Klassen der Weddinger Grundschulklassen des Bezirks Mitte von Berlin im Schuljahr 2000/01. Berlin 2001
- Sinn, Hans-Werner, Gebhard Flaig, Martin Werding, Sonja Munz, Nicola Düll, Her-bert Hofmann. EU-Erweiterung und Arbeitskräftemigration – Wege zu einer schrittweisen Annäherung der Arbeitsmärkte. In: Ifo-Beiträge zur Wirtschaftsfor-schung Nr. 2. München 2001
- Statistische Veröffentlichungen der Kultusministerkonferenz. Prognose der Studien-anfänger, Studierenden und Hochschulabsolventen bis 2015. Beschluss der Kultusministerkonferenz vom 10.05.2001. Nr. 154. Bonn 2001
- Statistisches Bundesamt 1998, Fachserie 11, Reihe 1
- Statistisches Bundesamt (Hrsg.). Überarbeitete Fassung des Datenreports 1999. Zahlen und Fakten über die Bundesrepublik Deutschland. Wiesbaden 2000
- Statistisches Bundesamt. Bevölkerungsentwicklung bis zum Jahr 2050. Ergebnisse der 9. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung. Wiesbaden 2000 a
- Statistisches Bundesamt. Mikrozensus 2000. Wiesbaden 2001

Thon, Manfred und Hans-Uwe Bach. Die Schätzung von Potenzial-Erwerbsquoten, Stiller Reserve und Erwerbspersonenpotenzial für die alten Bundesländer 1970–1995. In: IAB-Werkstattbericht Nr. 8. Nürnberg 1998

Verfassungsschutzbericht 2000. Hrsg. vom Bundesministerium des Innern. Pressefassung. Bonn 2000

Westphal, Manuela. Familiäre und berufliche Orientierungen von Aussiedlerinnen. In: Klaus Bade und Jochen Oltmer (Hrsg.). Aussiedler: Deutsche Einwanderer aus Osteuropa. Schriften des Instituts für Migrationsforschung und interkulturelle Studien (IMIS) der Universität Osnabrück, Band 8. Osnabrück 1999

Willems, Helmut et al. Fremdenfeindliche Gewalt. Einstellungen, Täter, Konflikteskalationen. Opladen. 1993

Wimmex AG. Sechs Monate Greencard in Deutschland – Eine Zwischenbilanz. München 2001

Stichwortverzeichnis

A

- Abgabe, 33, 76, 79, 85, 103, 106–109
 Abschiebung, 119, 125–127, 140–149,
 151–152, 156–157, 163–170, 196,
 258, 279–281
 Abschiebungsandrohung, 140–143, 169
 Abschiebungshindernisse, 119, 145–146,
 151, 165–167, 280–281
 Ältere Arbeitnehmer, 37, 40, 52, 58
 Altersstruktur, 17, 29, 70, 72, 287
 Alterung der Bevölkerung, 12, 16, 23,
 27–28, 31, 33–34, 53, 68–70, 76,
 82, 87
 Altfälle, 129, 134, 149
 Amsterdamer Vertrag, 19, 175–178, 192,
 252, 267
 Anerkennungsquote, 146, 160, 292
 Angebotsorientiertes Verfahren, 116, 283
 Antidiskriminierungsgesetz, 245, 251–252
 Antidiskriminierungsrichtlinie, 251, 284
 Anwerbestopp, 12–13, 16, 59, 62–64, 84,
 114, 188, 249
 Anwerbestoppausnahmereverordnung, 16,
 59–60, 62, 65, 275
 Arbeitnehmerfreizügigkeit, 44, 66, 93
 Arbeitserlaubnis, 16, 60–64, 100, 109,
 114, 116, 165, 225, 228, 290
 Arbeitsgenehmigungsverordnung, 59–60,
 149–150, 275
 Arbeitskräfteangebot, 23, 29, 42, 44–46,
 48, 56, 58, 71, 73, 82, 87
 Arbeitskräftebedarf, 37, 45, 48, 54, 56, 58,
 82, 89, 92, 218
 Arbeitskräftenachfrage, 23, 46, 48, 51, 71,
 73, 109
 Arbeitslosigkeit, 11–12, 23, 37–40, 42, 45,
 49, 52–53, 59, 71, 74, 77, 82, 88,
 104, 108, 121, 201, 203, 213,
 218–219, 221, 224, 244, 253, 257
 Arbeitsmarktpolitik, 49–50, 58, 103
 Arbeitsmarktprüfung, 61, 99
 Arbeitsmarktzugang, 54, 59, 64, 66, 99,
 101–102, 109, 112–115, 117, 119,
 221, 267
 Arbeitsplatzangebot, 42, 84, 92–93, 95,
 99, 101–102, 108, 110, 116–117,
 284
 Assoziierte Staaten, 59, 61
 Asylbewerber, 14–16, 30, 45, 48, 59, 76,
 85, 95–96, 119, 125–126, 131,
 133–134, 136, 139–141, 144–146,
 150, 159–160, 164–165, 174–177,
 225, 240–241, 243, 253, 269, 277,
 289, 291
 Asylbewerberleistungsgesetz, 149
 ASYLFAKT, 135
 Asylgerichtsverfahren, 128–130, 136
 ASYLIS, 135
 Asylkompromiss, 14, 19, 124, 128, 178
 Asylmissbrauch, 145–146, 150
 Asylverfahren, 19–20, 96, 119, 126–128,
 131–134, 137–139, 141, 145–150,
 154, 159, 170–172, 175, 177–178,
 186, 267, 280, 286, 289
 Aufenthaltsbedingungen, 65–66, 85,
 98–100, 109, 111, 162–163, 175
 Aufenthaltsrecht, 59, 63, 84, 88, 93, 98,
 100, 112–113, 115, 164–165, 170,
 190–193, 249–250, 256, 258, 263,
 278, 280, 283, 290
 Aufenthaltsstatus, 59, 67, 85, 115, 192,
 197, 206, 221, 225, 277, 288–289
 Aufenthaltstitel, 59–60, 89, 96, 164,
 166–167, 190, 192, 248, 262,
 277–279
 Aufenthaltsverfestigung, 60, 95, 109, 115,
 164, 166, 174, 188, 190, 195, 261,
 277, 279
 Aufenthaltsverlängerung, 96, 142
 Aufnahmeeinrichtung, 172
 Aufnahmeverfahren, 124, 179–180, 182,
 186, 290
 Auktionsverfahren, 106
 Aus- und Weiterbildung, 17, 23, 37,
 42–43, 50–53, 55–56, 58, 61, 75,
 81–85, 87, 91–92, 95, 100,
 108–113, 193, 206, 218, 221–225,
 227–228, 244
 Ausländeranteil, 14–15, 30–31, 53, 231,
 288
 Ausländerbehörde, 63, 117–118, 120, 141,
 147–148, 153–158, 166–168, 171,
 189–190, 197, 277, 281–284, 286,
 288, 290
 Auslandsschulwesen, 110
 Auslandsvertretung, 94, 116, 118, 120,
 135, 148, 151–156, 186, 188, 280,
 282–283, 286, 290
 Ausreisepflicht, 16, 146, 148–152, 156–
 159, 164–165, 168, 170, 174, 285

Aussiedler, 13–15, 31, 45, 53, 59, 178,
205, 220–221, 239–241, 281, 289
Aussiedleraufnahmegesetz, 179
Auswahlverfahren, 88–90, 93–94, 97, 117
Auswärtiges Amt, 15, 135, 139, 155, 186,
188–189, 262, 280, 290
Ausweisung, 88, 118, 239, 250–251, 277
Ausweisungsschutz, 250–251, 277

B

Befristete Zuwanderung, 85, 95–96, 101,
104, 106, 108, 116–117, 269, 287
Behördenorganisation, 280
Berufsausbildung, 37–39, 43–44, 47, 54,
75–76, 95, 101–102, 106, 110,
170, 200, 222
Beschäftigungschancen, 58, 66, 74, 83,
92, 99, 102, 219
Beschwerdeausschuss, 126–128
Bevölkerungsentwicklung, 12, 16–17,
27–29, 31–33, 36, 68–69, 71–72,
76, 248, 253
Bildung, 26, 53–55, 58, 135, 139, 201,
211, 214–215, 221–222, 226, 228,
244, 251
Bleiberecht, 12, 96, 125–126, 150,
168–169, 185
Bundesamt für die Anerkennung ausländi-
scher Flüchtlinge, 128, 138–140,
146–147, 149–150, 154, 162, 262,
280, 282–286, 289, 292
Bundesamt für Zuwanderung und Integra-
tion, 116–118, 280, 282–286
Bundesanstalt für Arbeit, 39–41, 50, 52,
62, 64, 74, 85, 104–105, 115–119,
218, 223, 281, 284, 287, 290
Bundesbeauftragter für Asylangelegenhei-
ten, 143–144
Bundesforschungsinstitut, 286, 292
Bundesintegrationsgesetz, 264–265
Bundesverfassungsgericht, 126, 137, 140,
142, 160, 163, 170, 190, 274
Bundesvertriebenengesetz, 179, 181,
183–184, 204
Bundesverwaltungsamt, 178, 180–182,
185–186, 280, 282, 285, 288, 290
Bundesverwaltungsgericht, 142, 160–161,
181, 183
Bündnis für Arbeit, 42, 51, 222
Bürgerkriegsflüchtling, 14–16, 30, 85, 96,
173–176, 258, 290

C

Clearingstelle, 158, 172

D

Daueraufenthalt, 64, 67, 84–85, 88–89,
95–98, 100, 109–115, 233, 270,
279
Dauerhafte Zuwanderer, 86–87, 89–90,
92, 117, 270
Dauerhaftes Aufenthaltsrecht, 113
Demografischer Wandel, 23, 26, 31, 43,
73, 80, 82
Deutsch als Zweitsprache, 216–217
Deutschkenntnisse, 94–95, 181–184, 212,
214, 224, 227, 257, 261
Diskriminierung, 156, 187, 191, 235,
241–242, 245, 251–252, 255, 267
Duales Ausbildungssystem, 75, 85,
109–110, 222, 224–225
Dubliner Übereinkommen, 161
Duldung, 151, 164–168, 174, 191, 196,
281, 288, 290

E

Ehegattennachzug, 59, 99, 109, 162,
180–181, 183–184, 186, 188,
190–192, 204, 229, 250, 290
Ehrenamtliche Richter, 136
Einbürgerung, 31, 84, 88, 121, 183, 233,
240, 245–249, 256, 261, 280, 289
Einzelentscheider, 134, 143–144, 172
Einzelrichter, 136–137
Engpassarbeitskräfte, 84, 86, 101–102,
106, 108, 270
Engpassdiagnostik, 104–105, 107–109,
115, 119
Erklärungsvorbehalt, 173
Ermessensentscheidung, 61, 63, 97, 132,
167–170, 191, 195, 278
Erstförderung, 253–257, 259–260,
262–263, 265, 275
Erwerbsbeteiligung, 48–49, 52–54, 56–57,
73, 76, 218, 221
Erwerbspersonenpotenzial, 32, 37, 46, 54,
56, 58–59, 73
Erwerbsquote, 48–49, 53, 58, 73, 78–79,
214, 220
EU-Beitrittsländer, 44
EU-Erweiterung, 44, 46, 115

EU-Kommission, 20, 65–67, 177–178, 191–192, 267
 EU-Richtlinie zur Familienzusammenführung, 195
 Europäische Menschenrechtskonvention, 11, 16, 125, 127, 131, 161
 Europäische Union, 14–15, 19–20, 23, 44, 46, 48–50, 52–53, 59–60, 65–67, 76, 102, 104, 109, 127, 156, 160, 162, 171, 176–177, 192, 251–252, 267, 284
 Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte, 159, 161
 Europäisches Asylsystem, 19, 176, 178
 Exilpolitische Aktivitäten, 140, 145
 Existenzgründung, 47–48, 61, 85, 97–98, 283, 285

F

Fach- und Führungskräfte, 11–12, 16, 23, 41–45, 49, 52, 58, 61, 64–65, 74–75, 80–82, 85, 87, 98–102, 107, 110, 115, 158
 Fachkräftemangel, 42–44, 52, 101, 107
 Familienasyl, 162–164
 Familiennachzug, 14–16, 30, 45, 48, 59, 64, 99, 109, 119, 123, 162–164, 184, 188–196, 229, 249–251, 253, 262, 267, 278, 290–291
 Familienpolitik, 11, 34, 36, 82
 Fertilität, 27–28, 69
 Fiktion der Asylantragstellung, 148
 Fingerabdruck, 156
 Folgeantrag, 132, 139–143, 146–147
 Forschung und Entwicklung, 17, 25, 47, 98–99
 Frauenerwerbstätigkeit, 53–54
 Freiwillige Rückkehr, 156–158
 Fremdenfeindlichkeit, 239, 241–245

G

Ganztagsschulen, 35, 216–217
 Gastarbeitnehmer, 13, 18, 29–30, 60, 81, 188, 199
 Geduldete Ausländer, 165–167, 196
 Genfer Flüchtlingskonvention, 11, 16, 19, 125, 131, 145, 160, 164, 185, 259
 Geschlechtsspezifische Verfolgung, 159, 161
 Globalisierung, 17, 24–26, 46, 98

Greencard, 12, 16, 64
 Grenzgänger, 60
 Grundgesetz, 19, 21, 124–128, 137, 141, 146, 160, 162–164, 180, 190–191, 194, 235–237, 264, 268, 282
 Grundgesetzänderung, 124, 127, 264–265

H

Härtefall, 168–171, 247
 Härtefallkommission, 171
 Heiratsverhalten, 229, 253
 Hochqualifizierte Arbeitskräfte, 67
 Hochschulabsolventen, 16, 26, 37, 45–47, 99, 112–113, 244

I

Identitätsklärung, 147, 151
 Illegale, 16, 45, 107, 123, 164, 196–198, 289
 Informations- und Kommunikationstechnologie, 12, 16, 24–25, 33, 37, 50–51, 64–65, 74
 Inländerdiskriminierung, 191–192, 195
 Institutionelle Garantie, 124–127
 Integrationsfähigkeit, 68, 84, 87, 89–90, 93, 184, 269
 Integrationsgesetz, 258, 264–265, 273–276, 285
 Integrationskonzept, 252, 276
 Integrationskosten, 256
 Integrationskurs, 254–257, 259, 261–263
 Integrationsmaßnahme, 18, 107, 206–208, 210–211, 231, 252, 256, 258, 263–265, 275–276, 281
 Interkulturelle Pädagogik, 214, 216–217
 Islam, 235

J

Juden, 185–188, 209
 Jüdische Gemeinde, 187–188
 JURIS, 135

K

Kettenduldung, 165–166
 Kinderbetreuung, 35–36, 54, 205, 214, 228–229, 254, 258
 Kindergarten, 33, 207–208, 213–214, 228–229, 260, 275

Kindernachzugsalter, 191–193
 Klassische Einwanderungsländer, 24, 83,
 87, 89–95, 98, 110, 271–272
 Kontingentflüchtling, 185, 258, 261, 268,
 285
 Konventionsflüchtling, 162–164, 195, 278
 Koranschule, 235–237
 Kriegsfolgenbereinigungsgesetz, 179–180,
 182
 Kriminalität, 151

L

Lastenteilung, 174–177
 Lebensunterhalt, 77, 89, 95, 98, 113, 165,
 167, 221, 240, 249–250, 254
 Lehrerausbildung, 216–217
 Lehrstellenangebot, 51, 111
 Lizenzen, 107
 Lohndumping, 75, 108

M

Mangeldiagnose, 103–105, 107–109, 119
 Mangelfachkraft, 95, 107–109, 117,
 269–270
 Medien, 12, 51, 120, 140, 237–238
 Mediennutzung, 238
 Mehrstaatigkeit, 247–249
 Meldepflicht der Schulen, 197
 Menschenwürde, 20, 124, 126, 202
 Migrationsstatistik, 287–288, 291–293
 Mindestnormen für Asylverfahren, 171,
 177–178
 Mindestnormen für die Gewährung vor-
 übergewandten Schutzes, 175, 267
 Moschee, 235–236
 Muttersprachlicher Unterricht, 217

N

Nachfluchtgründe, 162–163
 Nettozuwanderung, 29–30, 68–70, 72–73,
 78–80, 270
 Nichtstaatliche Verfolgung, 159–161
 Niedrigqualifizierte, 42, 51, 74, 83, 89

O

Obergrenze für Zuwanderung, 87, 111,
 269–270
 Oberverwaltungsgericht, 135, 137–139

Offene Stellen, 23, 37–38, 40–42, 59, 74,
 102, 104–105, 108
 Öffentliche Sicherheit und Ordnung, 88,
 117–118
 One stop government, 282
 Online-Zugriff, 135, 138

P

Paradigmenwechsel, 52, 63–64, 84, 114,
 273, 275–277, 284
 Passersatzbeschaffung, 153–154
 Preissteuerung, 106–107, 109
 Punktesystem, 84–85, 87–90, 95–98, 100,
 102, 109–114, 117, 270, 283, 285

Q

Qualifikation, 17, 38, 41, 53, 58, 71, 80,
 89–91, 93–94, 96, 100–102, 121,
 201, 231, 244
 Qualifikationsanforderung, 42, 55, 71, 89,
 91, 103, 105
 Qualifizierte Arbeitskraft, 24–25, 38, 41,
 48, 51, 56, 58, 64, 71, 74–75, 80,
 82–83, 88, 121
 Qualifizierung, 11, 37, 52, 75, 222, 238,
 262
 Quasistaatliche Verfolgung, 160

R

Rassismus, 239, 252, 255
 Rechtsextremismus, 18, 242–244
 Rechtsstaatlichkeit, 142–143
 Rechtsvereinfachung, 276
 Rechtsweggarantie, 126, 137
 Recourskommission, 127
 Regeldienst, 208–209, 211
 Regelversagungsgrund des § 7 Abs. 2 Nr.
 2 AuslG, 165–168
 Reisedokumente, 151
 Religion, 123, 161, 187–188, 209, 233,
 235–237, 251
 Rentenversicherung, 32, 72, 77–80
 Rückführung, 125, 140, 145, 147, 150–
 155, 157, 159, 163–164, 168, 289
 Rückführungshindernisse, 151
 Rückkehrabsicht, 13, 30, 54, 80–82, 96,
 110, 112, 125, 145, 147–148,
 150–152, 156–158, 174, 191, 223,
 228, 232, 235, 279, 283

Rückkehrberatung, 157–158
 Rückkehrhilfe, 157
 Rücküberweisung, 81

S

Saison- und Werkvertragsarbeitsnehmer,
 14, 16, 29, 42, 59–61, 74, 83, 105,
 114–115, 287–288, 292
 Sanktionen, 149–150, 251–252, 254,
 256–260
 Schulabgänger, 43, 109
 Schulausbildung, 114, 215, 217, 222
 Schulabschluss, 55, 111, 211, 215–217,
 222
 Selbständige, 16, 47, 226, 282
 Selbständigkeit, 47, 71, 181, 225–226
 Sicherer Drittstaat, 19, 125, 162–164, 178
 Soziale Sicherung, 17, 27, 33, 52, 67,
 76–77, 82, 90, 115, 268
 Sozialhilfe, 35, 42, 51, 88, 132, 167, 185,
 200–201, 209, 254, 281
 Sozialpartner, 50, 52, 111, 117
 Spätaussiedler, 14–15, 20, 31, 40, 123,
 178, 180–182, 184–185, 204, 206,
 220–221, 223–224, 248, 258, 261,
 263, 280, 288–289
 Spezialitätenköche, 115, 278
 Sprachkenntnisse, 18, 53, 93, 109,
 180–184, 188, 200–201, 211–213,
 217, 227, 234, 249, 257
 Sprachtest, 93, 181, 183–184
 Staatliche Verfolgung, 161
 Staatsangehörigkeit, 66, 121, 146,
 149–152, 154–155, 180, 183–184,
 194, 220, 222, 233, 240–241,
 245–249
 Staatsangehörigkeitsreform, 245
 Staatsverschuldung, 32
 Statistische Erfassung der Zuwanderung,
 287–293
 Statuswechsel, 96, 114, 293
 Steuerung von Zuwanderung, 11–12, 86,
 103–104, 123, 190, 268–269, 286,
 291–292
 Stipendium, 82, 112
 Strukturwandel, 12, 25, 38, 71
 Studenten, 16, 86, 112–113, 204, 277, 291
 Studienabschluss, 55, 95, 99, 113
 Studium, 60, 85, 109, 111–113, 278
 Subsidiärer Schutz, 127, 160–161, 177
 Subsidiaritätsprinzip, 65, 67, 208

T

Tampere, 19, 65, 177, 267
 Transparenz, 90–93, 97, 114, 142–143,
 192, 263, 271, 287
 Traumatisierte Personen, 133, 138

U

Unbegleitete minderjährige Flüchtlinge,
 171–173
 UN-Kinderrechtskonvention, 171, 173
 Unternehmensgründer, 227

V

Vereinbarkeit von Familie und Beruf,
 34–36, 53–54, 58
 Vereine, 203, 208–209, 224, 233–236
 Verfahrensdauer, 128, 130–132, 134–137,
 180, 203
 Verfahrensfähigkeit, 171
 Verfassungsbeschwerde, 126
 Verfassungsrecht, 126–127, 137, 149,
 190–191, 194, 196, 265, 274–275,
 281, 284
 Verwaltungsgericht, 93, 96, 126–135,
 137–139, 141–144, 149–150
 Verwaltungsverfahren, 113, 131, 133–134,
 138, 142
 Visadatei, 155–156
 Visastatistik, 15, 188–189, 262, 290–291
 Visaverfahren, 154, 156, 280
 Visumantrag, 155–156
 Völkerrecht, 11, 16, 123–126, 163–164,
 173, 278
 Vorläufiger Rechtsschutz, 127, 141–142
 Vorrangprüfung, 61, 63–64, 66–67,
 102–103, 114, 119
 Vorübergehende Schutzgewährung, 173,
 175

W

Wanderungsstatistik, 105, 118, 186, 215,
 229, 262, 287–293
 Warndatei, 159
 Wartefrist, 59, 99, 109, 119, 221, 248
 Weisungsunabhängigkeit, 134, 143–144
 Weiterbildung, 17, 50–52, 56, 58, 206,
 218, 223
 Werkvertragsarbeitnehmer, 14, 29, 60

Wettbewerbsfähigkeit, 17, 32, 42, 51, 71,
99, 115
Wirtschaftsstandort, 100, 120
Wirtschaftswachstum, 32, 46, 67, 70–72
Wissenschaftler, 12, 60, 98–100
Wissensgesellschaft, 51, 54–56, 58, 66,
91
Wohlfahrtsverbände, 133, 170, 203, 206,
208–211
Wohlstand, 23–121, 201, 268
Wohnsitz, 117, 246–247, 253, 274, 287
Wohnsituation, 14, 31–33, 42, 59, 84, 88,
117, 163, 172, 187, 191, 193, 204,
210, 213, 229–231, 241, 243–244,
246–248, 251–253, 268, 274,
287–288

Z

Zentralrat der Juden in Deutschland, 188
Zuwanderungsbescheid, 115, 283
Zuwanderungsprogramm, 116, 270–272,
275, 285
Zuwanderungsrat, 86, 116, 271–272, 275,
285–286

Impressum

Unabhängige Kommission „Zuwanderung“

Berlin, 4. Juli 2001

Gestaltung und Grafik

Zeitbild Verlag GmbH, Berlin

Druck

Druckerei Conrad GmbH, Berlin

Bezugsquelle

Bundesministerium des Innern

Öffentlichkeitsarbeit

11014 Berlin

Der Bericht, die Zusammenfassung und die Gutachten (vgl. Anhang 5) sind erhältlich über die Internet-Seite des Bundesministeriums des Innern:

www.bmi.bund.de

Analysetabellen zur Auswertung der Experteninterviews

Anmerkung:

Jedes geführte Interview wurde einzeln anhand der Untersuchungsfrage 1 und Untersuchungsfrage 2 jeweils in einer Tabelle ausgewertet.

Die Analysetabellen I beziehen sich auf die Untersuchungsfrage 1 und die Analysetabellen II auf die Untersuchungsfrage 2.

Im Anschluss wurde für jede gebildete Kategorie eine Vergleichstabelle aller Expertenaussagen erstellt.

Untersuchungsfrage 1: Wie hat sich die kommunale Integrationsarbeit im Rahmen der erhöhten Zuwanderung 2015 entwickelt und was hat sich verändert?

➤ Analysetabelle I: Interviewauswertung B1 (Kleinstadt)

	Paraphasierung	Generalisierung	Reduktion
1	Ziel ist es, Institutionen, Vereine, kirchl. Verbände zu vernetzen und Möglichkeiten der Zusammenarbeit zu schaffen	Netzwerk mit verschiedenen Akteuren aufbauen	<u>Herausforderungen der Verwaltung:</u> - Netzwerk verschiedener Akteure aufbauen - Handlungsfelder/ Beratungssysteme in kleinen Kommunen begrenzt - Strukturen müssen neu geschaffen werden - Herausforderung verschiedene Gruppen zu aktivieren - Integrationsarbeit fordert Flexibilität der Verwaltung - Fortschrittlichkeit fehlt
2	Die Flüchtlingsarbeit nimmt aktuell enorm viel Zeit in Anspruch	Hoher Arbeitsaufwand im Bereich Flüchtlinge	
2	Einen Tag die Woche nimmt man sich die Zeit für die Migranten	Arbeitseinsatz für Flüchtlinge begrenzt möglich	
3	Die Landschaft an Institutionen und Möglichkeiten ist in kleinen Kommunen eingeschränkt	Landschaft an Institutionen und Möglichkeiten in kleinen Kommunen eingeschränkt	
3	Trennung der Flüchtlings- und Integrationsarbeit wird in großen Städten als sinnvoll erachtet	Trennung der Flüchtlings- und Integrationsarbeit in großen Städten sinnvoll	
3	Beratungssysteme weniger vorhanden, da vieles in große Städte verlagert wird	Beratungssysteme sind in kl. Kommunen wenig vorhanden, Verlagerung viel in Großstädte	
3	Schade, dass alles immer in die größeren Städte verlagert wird, denn das Schlagwort der Bundesregierung lautet „Integration vor Ort“	Einschränkungen bei der eigenen Integrationsarbeit da manche Bereiche in große Städte verlagert werden	

4	Kleine Kommunen haben ggü. Großen Kommunen den Vorteil, dass Integrationsarbeit persönlicher ist und Angebote geschaffen werden weil der Bedarf da ist	Integrationsarbeit in kl. Kommunen ist persönlicher, und Angebote werden aufgrund des Bedarfs geschaffen	<u>Inhaltliche Veränderungen:</u> - starke Zunahme der Flüchtlingsarbeit -Tätigkeit für Migranten begrenzt möglich
4	Die Integrationsarbeit ist in kl. Kommunen übersichtlicher und persönlicher	Integrationsarbeit übersichtlicher und persönlicher in kl. Kommunen	
4	Kommunikationswege sind in kl. Kommunen kürzer, sodass die Betreuung intensiver und individueller	Kurze Kommunikationswege schaffen intensivere und individuellere Betreuung	<u>Strukturelle Veränderungen:</u> - Keine
4	Integration in kleinen Kommunen verläuft schneller und auf anderem Niveau, da alles übersichtlicher ist	Integration passiert in kleinen Kommunen schneller und auf anderem Niveau	
4	Großes Fragezeichen, warum Ausländer sich nicht ehrenamtlich engagieren	Herausforderung Ausländer für Ehrenamt zu aktivieren	<u>Stellungnahme zur Situation der Integrationsarbeit:</u> - Trennung Flüchtlings- und Integrationsarbeit nur in großen Städten sinnvoll - Integrationsarbeit in kl. Kommunen verläuft übersichtlicher -Kurze Kommunikationswege schaffen bessere Betreuung -Integrationsarbeit ist keine verwaltungstypische Tätigkeit - Kleine Kommunen haben Einschränkungen, aber Integration läuft insgesamt besser, da Angebot/Nachfrage gedeckt werden können
5	In [Name der Kommune] leben 83 Nationen. Es herrscht ein großes Potenzial an Vielfalt, aber man sieht es nicht	Möglichkeiten/ Potenziale bleiben in kleinen Kommunen eher unentdeckt	
6	Bürokratie hindert Integration	Bürokratie hindert Integration	
7	Vieles könnte viel einfacher, schneller und unkomplizierter sein	Bürokratische Hürden seitens der Verwaltung	
7	Wunsch, dass Verwaltung offener und unkomplizierter wird, damit Dynamiken, die aus der Situation entstehen, nicht ausgebremst werden	Vereinfachte Strukturen und Offenheit der Verwaltung wichtig um auf verschiedene Dynamiken zu reagieren	

7	Viele Querschnittsaufgaben mit verschiedenen Verwaltungsstellen	Viele Berührungspunkte mit Verwaltungsstellen	<ul style="list-style-type: none"> - Potenziale gehen in einer kl. Kommune unter - Vereinfachte Strukturen und Offenheit der Verwaltung wichtig um auf versch. Dynamiken zu reagieren - Viele Berührungspunkte innerhalb der Verwaltung - Integrationsarbeit sollte als Stabsstelle geführt werden
7	Ziel der Verwaltung ist es, der Integrationsarbeit eine Struktur zu geben und Rahmenbedingung zu schaffen	Ziel der Verwaltung: Schaffung von Strukturen in der Integrationsarbeit	
8	Klassische Verwaltung ist in der Integrationsarbeit schwierig	Integrationsarbeit nicht verwaltungstypisch	
8	Verwaltung muss dynamischer, moderner und flexibler werden	Verwaltung muss dynamischer, moderner und flexibler werden	
9	Die Integrationsarbeit gehört als Stabsstelle, da sie ein gewisses Ansehen erfordert und Entscheidungen schnell getroffen werden müssen	Integrationsarbeit als Stabsstelle verleiht dem Thema gewissen Stellenwert und ermöglicht schnelle Entscheidungen	

➤ Analysetabelle I: Interviewauswertung B2(Mittelstadt)

Seite	Paraphasierung	Generalisierung	Reduktion
2	Theoretisch 50% Stellenanteil für Gleichstellung und 50% für Integrationsarbeit; Praktisch: Schwerpunkt bei Integration, auch personell	Tätigkeitsschwerpunkt trotz Gleichverteilung der Bereiche bei Integration	<u>Herausforderungen der Verwaltung:</u> - Zunahme fachbereichsübergreifende Tätigkeit -Schaffung einer lebendigen Projektstruktur, die ständig verändert und angepasst werden muss -erfolgreiche Integrationsarbeit besteht aus viel Netzwerkarbeit - interkulturelle Öffnung der Verwaltung
2	Gleichstellung auch Thema der Integration	Integration hat viele Schnittstellen mit anderen Bereichen	
2	Flüchtlingsarbeit nimmt 1/3 der Gesamttätigkeit in Anspruch	Anstieg der Flüchtlingsarbeit sehr hoch	
2	Flüchtlingsarbeit geht auf Ungunsten anderer Themen	Andere Themengebiete rücken in den Hintergrund	
2	In Hinblick auf die Flüchtlingsarbeit will man Projektstruktur innerhalb der Stadtverwaltung entwickeln	Schaffung einer Projektstruktur für Flüchtlinge	<u>Inhaltliche Veränderungen:</u> - Schwerpunkt bei Integration obwohl Stellenanteil bei 50 % -Anstieg der Flüchtlingsarbeit sehr hoch -Andere Themen rücken in den Hintergrund - Projekte vermehrt für Flüchtlinge
3	Flüchtlingsarbeit und Integrationsarbeit großer Teil der Gesamttätigkeit	Schwerpunkt bei Flucht und Integration	
4	Sehr viele Projekte im Bereich Flüchtlingsarbeit, weniger für Migranten	Projektzielgruppe vermehrt Flüchtlinge	
4	Viele Migrantenselbstorganisationen sind stark in die Flüchtlingsarbeit eingestiegen	Migrantenselbstorganisationen aktiv im Bereich Flüchtlinge	

4	Die Stabsstelle beim Oberbürgermeister hat viele Vorteile	Integrationsarbeit als Stabsstelle hat viele Vorteile	<u>Strukturelle Veränderungen:</u> - Schaffung einer Koordinierungsstelle für Ehrenamt in der Flüchtlingsarbeit
4	Bei einer Stabsstelle kann man viel direkter mitgestalten und mitsprechen	Stabsstelle eröffnet direktere Mitgestaltung und Mitsprache	
4	Stabsstelle zeigt Stellenwert der Integrationsarbeit in der Stadt	Integrationsarbeit als Stabsstelle drückt Wichtigkeit des Themas aus	<u>Stellungnahme zur Situation der Integrationsarbeit:</u> - Migrantenorganisationen aktiv in der Flüchtlingsarbeit - Integrationsarbeit als Stabsstelle hat viele Vorteile: Wertschätzung und hoher Stellenwert und Mitgestaltungsmöglichkeiten - Abläufe und Entscheidungsprozesse sind in der Stabsstelle einfacher - Aufgabe liegt v. a. in der Koordinierung - Prioritäten müssen gesetzt werden - Arbeit für andere Zielgruppen muss oft verschoben werden - Wichtig ist, das Verständnis anderer Gruppen einzuholen - Aufgrund der Arbeitsmenge kann nicht mehr so sehr in die Tiefe gegangen werden
4	Integrationsarbeit ist eine Querschnittsarbeit und es ist gut, dass sie bei Oberbürgermeister ist	Positive Bewertung der Integrationsarbeit als Stabsstelle	
4	Die Stabsstelle ermöglicht, dass keine Verwaltungsabläufe bis zur Entscheidung durchlaufen werden müssen	Stabsstelle vereinfacht Entscheidungsprozess	
5	Hauptaufgabe ist Strukturierung der Kommunikation in Arbeitskreisen und Netzwerken	Hauptaufgabe ist die Koordinierung	
5	Integration geschieht unabhängig der Stadtgröße; man muss Schlüsselpersonen kennen und sich vernetzen	Erfolgreiche Integrationsarbeit besteht aus viel Netzwerkarbeit	
5	Neue Stelle geschaffen für Koordinierung des Ehrenamts im Bereich der Flüchtlinge	Personeller Zuwachs in der Flüchtlingsarbeit	
5	Berührungspunkte mit anderen Verwaltungsstellen sind gestiegen	Zunahme fachbereichsübergreifender Zusammenarbeit	
6	Die Projektstruktur ist sehr lebendig und muss ständig neu angepasst werden, da es neue Themen gibt und sich die Rahmenbedingungen verändern	Lebendige Projektstruktur muss an wandelnde Rahmenbedingungen angepasst werden können	

6	Interkulturelle Öffnung ist eine Chance für die Verwaltung	Interkulturelle Öffnung ist eine Chance für die Verwaltung	
6	Aktueller Situation und Bedarf macht Verwaltung die Wichtigkeit einer interkulturellen Öffnung deutlich	Aktuelle Situation macht Wichtigkeit einer interkulturellen Öffnungen für Verwaltungen noch deutlicher	
7	Andere Projekte müssen hinten angestellt werden	Prioritäten bei Projekten werden gesetzt	
9	Prioritäten müssen gesetzt werden	Prioritäten wichtig	
9	Es ist ein Anliegen, dass vernachlässigte Zielgruppen auch „zum Zug kommen“ und diese Gewissheit haben	Verständnis anderer Gruppen ist gefordert	
9	Wehmut wird empfunden für Tätigkeiten, die verschoben werden müssen	Bedauern über Tätigkeiten, die nicht im Zeitrahmen erledigt werden können	
9	„Ich kann manches nur noch antippen und nicht mehr so in die Tiefe gehen“	Aufgrund Aufgabenmenge kann nicht mehr in die Tiefe gegangen werden	

➤ Analysetabelle I: Interviewauswertung B3 (Großstadt)

Seite	Paraphasierung	Generalisierung	Reduktion
2	Flüchtlingsarbeit ist ein separates Sachgebiet, aber enge Absprache	Integrations- und Flüchtlingsarbeit sind separate Sachgebiet mit enger Absprache	<u>Herausforderungen der Verwaltung:</u> -interkulturelle Öffnung der Verwaltung -Vernetzung innerhalb der Verwaltung
2	Flüchtlingsarbeit sollte von einer separaten Person koordiniert werden	Trennung Integrations- und Flüchtlingsarbeit sinnvoll	
3	Stabsstelle ist wichtig für die Integrationsarbeit und macht sie zur „Chefsache“	Integrationsarbeit hat als Stabsstelle hohen Stellenwert	<u>Inhaltliche Veränderungen:</u> - Keine
3	In Stabsstellen ist die Einflussnahme am Geschehen höher	Bessere Einflussnahme als Stabsstelle	<u>Strukturelle Veränderungen:</u> - Keine
3	Integrationsarbeit erreicht alle Zielgruppen	Integrationsarbeit ist gut ausgebaut	<u>Stellungnahme zur Situation der Integrationsarbeit:</u> -Trennung Integrations- und Flüchtlingsarbeit sinnvoll - Stabsstelle hat hohen Stellenwert/starke Einflussnahme - Arbeitsaufwand konstant geblieben - Integrationsarbeit ist gut ausgebaut -Förderbewilligungen positiv, aber Zeitpunkt zu spät -Herausforderung/Überforderung der neuen Beauftragten
5	Flüchtlingssituation öffnet der Verwaltung die Augen hinsichtlich interkultureller Öffnung	Verwaltung erkennt Bedarf an interkultureller Öffnung	
5	Starke Vernetzung mit anderen Verwaltungsstellen	Vernetzung innerhalb der Verwaltung ist gut ausgebaut	
5	Arbeitsaufwand schon immer enorm, aber keine spürbare Zunahme	Arbeitsaufwand konstant hoch	
6	Förderbewilligung der Stelle für Integrations- und Flüchtlingsbeauftragte positiv, aber Zeitpunkt zu spät	Förderbewilligungen positiv, aber Zeitpunkt zu spät	

7	Herausforderung aufgrund Parallelität und neuer Strukturen, Stellen und Netzwerke	Herausforderung/ Überforderung der neuen Beauftragten	
8	Verwaltung fordert viele Zwischenschritte, bevor das Ziel erreicht wird, Vermittlung an Migranten	Vermittleraufgabe zwischen Verwaltung und Migranten	

➤ Analysetabelle I: Interviewauswertung B4 (Großstadt)

Seite	Paraphrasierung	Generalisierung	Reduktion
2	Flüchtlingsarbeit ist Teil der Integrationsarbeit, daher eine Trennung der Sachgebiete sinnlos	Trennung Integrations- und Flüchtlingsarbeit sinnlos	<u>Herausforderungen der Verwaltung:</u> - Interkulturelle Öffnung lange Thema, klappt in manchen Bereichen besser, in manchen schlechter - verschiedene Zielgruppen müssen im Fokus stehen - Gefahr Entstehung von Parallelstrukturen, da neue Stellen geschaffen werden - Anpassung der Dienstleistung auf alle Ebenen
2	Strategische Abteilung, aber operative Aufgaben wichtig	Mittelmaß zwischen Planung, Koordinierung und eigenständiger Durchführung	
3	Vorhandene Projekte sind auf neue Zielgruppe Flüchtlinge übertragen worden	Bereits vorhandene Projekte für neue Zielgruppe genutzt	
5	Strukturelle Veränderung; Jobcenter, Sozialamt und Integration nun in einem Referat bei einem anderen Bürgermeister	Organigramm-Struktur innerhalb der Verwaltung wurde geändert	
5	Stabsstelle ermöglicht kurze Entscheidungswege und eröffnet andere Ebene, auf der man z.B. Amtsleiter gegenübertritt	Stabsstelle schafft kurze Entscheidungswege und Begegnung auf Augenhöhe	
6	Thema Interkulturelle Öffnung ist schon lange Thema auf der Agenda, in manchen Bereichen läuft sie besser, in anderen zäher, aber Fortschritte sind da	Interkulturelle Öffnung wird schon lange thematisiert und verläuft in den Bereichen unterschiedlich, aber Fortschritte sind da	<u>Inhaltliche Veränderungen:</u> - Bereits vorhandene Projekte wurden auf neue Zielgruppe angepasst <u>Strukturelle Veränderungen:</u> - Stabsstelle zusammen mit anderen Bereichen bei anderem Bürgermeister angesiedelt
6	Blick darf nicht nur auf Flüchtlinge gerichtet werden	Verschiedene Zielgruppen müssen im Fokus stehen	
7	Projekte sollen themenspezifisch, nicht statusspezifisch durchgeführt werden	Projekte themenspezifisch und nicht statusspezifisch	

7	Schaffung der Stellen ist positiv, aber Gefahr der Entstehung von Parallelstrukturen. Eine Koordinierungsstelle für alles wäre besser.	Schaffung der Stellen positiv, aber Gefahr der Parallelstrukturen	<u>Stellungnahme zur Situation der Integrationsarbeit:</u> -Integrations- und Flüchtlingsarbeit ist ein Sachgebiet, Trennung sinnlos - Mittelmaß zwischen Planung, Koordinierung und selbstständiger Durchführung von Projekten -Stabsstelle schafft kurze Entscheidungswege und Begegnungen auf Augenhöhe -Verwaltung muss sensibilisiert werden Verwaltung profitiert von der Tätigkeit der Integrationsarbeit (und der Integrationsbeauftragten)
8	Verwaltungsstrukturen bremsen Integration aus, Sensibilisierung ist wichtig	Verwaltungsstrukturen bremsen Integration aus, Sensibilisierung ist wichtig	
8	Die Anpassung der Dienstleistung (in der Verwaltung) fällt manchen leichter und manchen schwerer	Anpassung der Dienstleistung wird unterschiedlich angepasst	
8	Umdenken der Verwaltung bzgl. Interkultureller Öffnung wird in manchen Bereichen verstärkt, da der Bedarf da ist	Viele Verwaltungsstellen erkennen Bedarf der Interkulturellen Öffnung an	
8	Verwaltung muss sensibilisiert werden	Sensibilisierung der Verwaltung wichtig	
9	Man muss der Verwaltung vermitteln, welchen Vorteil sie durch die Integrationsarbeit haben	Verwaltung muss der Nutzen (auch persönlich) der Integrationsarbeit verdeutlicht werden	

Untersuchungsfrage 2: Welche Auswirkungen ergaben sich auf das Rollenverständnis der Integrationsbeauftragten?

➤ Analysetabelle II: Interviewauswertung B1 (Kleinstadt)

➤ Seite	Paraphasierung	Generalisierung	Reduktion
3	Viele Ausländer haben ggü. Flüchtlingen Ängste und teilweise aggressive Gedankengänge, da stoßt man manchmal an seine Grenzen	Wenig Verständnis warum Ausländer negative Meinung ggü. Flüchtlingen haben	<u>Eigene Wahrnehmung der Rolle:</u> -Wenig Verständnis für Ausländer mit negativer Einstellung ggü. Flüchtlingen, Herausforderung damit umzugehen -Ehrenamt spricht Migranten kaum an -Rhythmus und Atmosphäre der Gemeinde müssen bei der Integrationsarbeit beachtet werden -Unterstützung der Verwaltungsspitze wichtig -Bürokratie hindert Integration und demotiviert -Einarbeitung aufgrund mangelnder Erfahrungswerte schwierig -Verwaltung und Personen wurden kaum vorbereitet
3	Großes Fragezeichen, warum Menschen mit Migrationshintergrund sich kaum engagieren	Ehrenamt spricht andere Migranten kaum an	
5	Integrationsarbeit ist die Arbeit von kleinen Schritten und nicht von großen Schritten.	Integration erfolgt Schritt für Schritt	
6	„Menschen sind keine Maschinen, bei denen man den Knopf drückt und dann fahren sie so schnell wie man will“	Rhythmus und Geschwindigkeit der Gesellschaft müssen beachtet werden	
6	Bürokratie hindert Integration	Bürokratie wird als hinderlich erachtet	
6	Man muss die Kooperationspartner mitnehmen und ein Gespür für die Stadt haben	Atmosphäre der Gemeinde muss beachtet werden	

6	„Wie haben eine Bürgermeisterin, die sehr offen bei dem Thema Integration, Flüchtlinge und Ausländer ist.“	Unterstützung der Verwaltungsspitzen wichtig	
7	Bürokratie demotiviert mich beispielsweise	Bürokratie demotiviert	
7	Eine Einarbeitung war aufgrund mangelnder Erfahrungswerte schwierig	Einarbeitung ohne Erfahrungswerte schwierig	
8	Verwaltung ist ein starres Gebilde und entspricht nicht der Zeit	Verwaltung entspricht nicht der Zeit	
8	Man hat die Gemeinde und die Personen nicht auf die anstehende Integrationsarbeit vorbereiten können	Mangelnde Vorbereitungsmöglichkeiten der Verwaltung und Personen	

➤ Analysetabelle II: Interviewauswertung B2 (Mittelstadt)

Seite	Paraphasierung	Generalisierung	Reduktion
3	Die Flüchtlingsarbeit war bei dem Vorstellungsgespräch kein Schwerpunktthema	Wandel der Schwerpunkte: Ver mehrt Flüchtlingsarbeit	<u>Eigene Wahrnehmung der Rolle:</u> - Wandel Schwerpunkt zur Flüchtlingsarbeit - Motivation durch eigene Erfahrungen - Bewusstsein über Herausforderung vorhanden - Arbeitsbelastung enorm - Prioritäten wichtig, aber auch Bedauern über Dinge, die nicht geschafft werden - Erwartungen seitens Stadtgesellschaft und Gemeinderat sehr hoch Anstrengungen, allen gerecht zu werden
7	Motivation bestand in den eigenen Erfahrungen mit Gleichstellung und Integration	Motivation für die Tätigkeit durch eigene Erfahrungen	
7	Erwartung war, dass Gleichstellung und Integration eine „Riesenaufgabe“ sein wird	Bewusstsein über die Herausforderung vorhanden	
7	Man hat das Gefühl, als wäre ein dritter Schwerpunkt hinzu gekommen	Hohe Arbeitsbelastung durch gestiegene Arbeit	
8	Arbeitsaufwand und –dichte stark gestiegen	Hohe Arbeitsbelastung durch gestiegenen Aufwand und Dichte	
8	Stadtgesellschaft und Gemeinderat sind sehr aufgeweckt, interessiert aber auch sehr fordernd	Interesse aber auch hohe Forderungen seitens der Stadtgesellschaft und Gemeinderat	
8	Es wird sehr viel von einem erwartet	Erwartungen hoch	
9	Alles unter einen Hut bringen, ist schon „heftig“	Anstrengungen allen Aufgaben gerecht zu werden sind hoch	

➤ Analysetabelle II: Interviewauswertung B3 (Großstadt)

Seite	Paraphasierung	Generalisierung	Reduktion
6	Erwartungen waren eher einseitig. Erwartung, dass hauptsächlich mit Migranten gearbeitet wird und nicht auch mit „Bio-Deutschen“, wo viel Vermittlungsarbeit geleistet werden muss	Intensive Vermittlungstätigkeit zwischen verschiedenen Gruppen wurde nicht erwartet	<u>Eigene Wahrnehmung der Rolle:</u> - Tätigkeit der Integrationsbeauftragten ist ein Allround-Job und beschäftigt sich viel mit Vermittlungstätigkeiten - Quereinstieg in die Verwaltung gewöhnungsbedürftig - Wunsch ist es, allen gerecht zu werden - Zufrieden mit der eigenen Leistung, trotz vieler Hürden
6	Bei allen Lebenslagen wird ein „Know-How“ vorausgesetzt	Integration = Allround-Job	
7	Als Quereinsteigerin ist die Verwaltung gewöhnungsbedürftig	Einstieg in die Verwaltung als Quereinsteiger gewöhnungsbedürftig	
7	Das Gefühl es alles recht machen zu müssen ist da, aber das ist auch das eigene Ziel	Wunsch ist, allen Akteuren gerecht zu werden	
8	Integrationsbeauftragte sind Brückenbauer zwischen Gesellschaft und Verwaltung	Integrationsbeauftragte sind vor allem Vermittler	
8	Die eigene Aufgabe wird gut gemeistert, wenn auch im Spagat	Positiv über eigene Leistung trotz vieler Hürden	

➤ Analysetabelle II: Interviewauswertung B4 (Großstadt)

Seite	Paraphasierung	Generalisierung	Reduktion
6	Das Arbeitspensum ist durch vermehrte Anfragen von Bürgern, Organisationen, Kultureinrichtungen und Unternehmen gestiegen	Arbeitspensum ist aufgrund erhöhter Anfragen gestiegen	<u>Eigene Wahrnehmung der Rolle:</u> - Arbeitspensum deutlich gestiegen - Gefahr nur eine Zielgruppe im Fokus zu haben - Motivation in der Basisarbeit - Eigene Arbeit ist vielfältig, abwechslungsreich und frei gestaltbar - Man muss über diplomatisches Gespür und der Fähigkeit zur Kritikausübung verfügen
6	Es besteht die Gefahr, dass der Blick nur auf Flüchtlinge gerichtet wird	Gefahr besteht nur eine Zielgruppe im Fokus zu haben	
7	Motivation lag im Koordinieren, Steuern und Netzwerke bilden (Basisarbeit)	Motivation lag in der Basisarbeit	
8	Die Arbeit ist abwechslungsreich, viel Freiraum, vielfältig und man kann viel bewegen	Tätigkeit ist vielfältig, abwechslungsreich und frei gestaltbar	
9	Man muss ein diplomatisches Gespür haben und unbequem werden können	Diplomatisches Gespür und Fähigkeit zur Kritikausübung wichtig	

➤ Vergleichstabelle 1

Kategorie 1: Herausforderungen der Verwaltung

B1	B2	B3	B4
<p>Netzwerk verschiedener Akteure aufbauen</p> <p>Handlungsfelder/ Beratungssysteme in kleinen Kommunen begrenzt</p> <p>Integrationsmaßnahmen werden in größere Städte verlagert</p> <p>Strukturen müssen neu geschaffen werden</p> <p>Herausforderung verschiedene Gruppen zu aktivieren</p> <p>Integrationsarbeit fordert Flexibilität der Verwaltung</p> <p>Fortschrittlichkeit fehlt</p>	<p>Zunahme fachbereichsübergreifende Tätigkeit</p> <p>Schaffung einer lebendigen Projektstruktur, die ständig verändert und angepasst werden muss</p> <p>Erfolgreiche Integrationsarbeit besteht aus viel Netzwerkarbeit</p> <p>- Interkulturelle Öffnung der Verwaltung</p>	<p>Interkulturelle Öffnung der Verwaltung</p> <p>Vernetzung innerhalb der Verwaltung</p>	<p>Interkulturelle Öffnung lange Thema, klappt in manchen Bereichen besser, in manchen schlechter</p> <p>Verschiedene Zielgruppen müssen im Fokus stehen</p> <p>Gefahr Entstehung von Parallelstrukturen, da neue Stellen geschaffen werden</p> <p>Anpassung der Dienstleistung auf allen Ebenen</p>

➤ Vergleichstabelle 2

Kategorie 1: Inhaltliche Veränderungen

B1	B2	B3	B4
<p>Starke Zunahme der Flüchtlingsarbeit</p> <p>Tätigkeit für Migranten begrenzt möglich</p>	<p>Schwerpunkt bei Integration obwohl Stellenanteil bei 50 %</p> <p>Anstieg der Flüchtlingsarbeit sehr hoch</p> <p>Andere Themen rücken in den Hintergrund</p> <p>Projekte vermehrt für Flüchtlinge</p>	<p>keine</p>	<p>Bereits vorhandene Projekte wurden auf neue Zielgruppe angepasst</p>

➤ Vergleichstabelle 3

Kategorie 3: Strukturelle Veränderungen

B1	B2	B3	B4
<p>Schaffung der Stelle</p>	<p>Schaffung einer Koordinierungsstelle für Ehrenamt in der Flüchtlingsarbeit</p>	<p>Keine</p>	<p>Stabsstelle zusammen mit anderen Bereichen bei anderem Bürgermeister angesiedelt</p>

➤ Vergleichstabelle 4

Kategorie 4: Stellungnahmen zur Situation der Integrationsarbeit

B1	B2	B3	B4
<p>Trennung Flüchtlings- und Integrationsarbeit nur in großen Städten sinnvoll</p> <p>Integrationsarbeit in kl. Kommunen verläuft übersichtlicher</p> <p>Kurze Kommunikationswege schaffen bessere Betreuung</p> <p>Integrationsarbeit ist keine verwaltungstypische Tätigkeit</p> <p>Kleine Kommunen haben Einschränkungen, aber Integration läuft insgesamt besser, da Angebot/Nachfrage gedeckt werden können</p> <p>Potenziale gehen in einer kl. Kommune unter</p> <p>Vereinfachte Strukturen und Offenheit der Verwaltung wichtig um auf versch. Dynamiken zu reagieren</p> <p>Viele Berührungspunkte innerhalb der Verwaltung</p> <p>Integrationsarbeit sollte als Stabsstelle geführt werden</p>	<p>Migrantenorganisationen aktiv in der Flüchtlingsarbeit</p> <p>Integrationsarbeit als Stabsstelle hat viele Vorteile: Wertschätzung und hoher Stellenwert und Mitgestaltungsmöglichkeiten</p> <p>Positive Bewertung für die Integrationsarbeit als Stabsstelle, da Abläufe und Entscheidungsprozesse vereinfacht werden</p> <p>Aufgabe liegt v. a. in der Koordinierung</p> <p>Prioritäten müssen gesetzt werden</p> <p>Arbeit für andere Zielgruppen wird vernachlässigt/ muss verschoben werden</p> <p>Wichtig ist, das Verständnis anderer Gruppen einzuholen</p> <p>Aufgrund der Arbeitsmenge kann nicht mehr so sehr in die Tiefe gegangen werden</p>	<p>Trennung Integrations- und Flüchtlingsarbeit sinnvoll</p> <p>Stabsstelle hat hohen Stellenwert/starke Einflussnahme</p> <p>Integrationsarbeit ist gut ausgebaut</p> <p>Förderbewilligungen positiv, aber Zeitpunkt zu spät</p> <p>Herausforderung/Überforderung der neuen Beauftragten</p> <p>- Arbeitsaufwand konstant</p>	<p>Integrations- und Flüchtlingsarbeit ist ein Sachgebiet, Trennung sinnlos</p> <p>Mittelmaß zwischen Planung, Koordinierung und selbstständiger Durchführung von Projekten</p> <p>Stabsstelle schafft kurze Entscheidungswege und Begegnungen auf Augenhöhe</p> <p>Verwaltung muss sensibilisiert werden</p> <p>Verwaltung profitiert von der Tätigkeit der Integrationsarbeit (und der Integrationsbeauftragten)</p>

➤ Vergleichstabelle 5

Kategorie 5: Eigene Wahrnehmung der Rolle

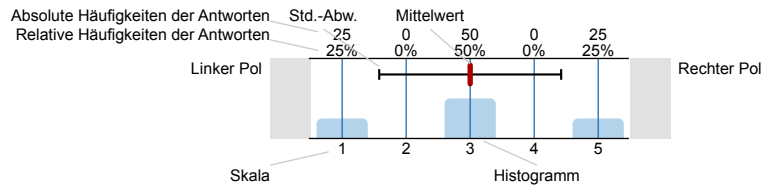
B1	B2	B3	B4
<p>Wenig Verständnis für Ausländer mit negativer Einstellung ggü. Flüchtlingen, Herausforderung damit umzugehen</p> <p>Flexible Arbeitsgestaltung</p> <p>Keine direkte Einweisung</p>	<p>Wandel Schwerpunkt zur Flüchtlingsarbeit</p> <p>Motivation durch eigene Erfahrungen</p> <p>Bewusstsein über Herausforderung vorhanden</p> <p>Arbeitsbelastung enorm</p> <p>Prioritäten wichtig, aber auch Bedauern über Dinge, die nicht geschafft werden</p> <p>Erwartungen seitens Stadtgesellschaft und Gemeinderat sehr hoch</p> <p>Anstrengungen, allen gerecht zu werden</p>	<p>Tätigkeit der Integrationsbeauftragten ist ein Allround-Job und beschäftigt sich viel mit Vermittlungstätigkeiten</p> <p>Quereinstieg in die Verwaltung gewöhnungsbedürftig</p> <p>Wunsch ist es, allen gerecht zu werden</p> <p>Positiv über eigene Leistung trotz vieler Hürden</p>	<p>Arbeitspensum deutlich gestiegen</p> <p>Gefahr nur eine Zielgruppe im Fokus zu haben</p> <p>Motivation in der Basisarbeit</p> <p>Eigene Arbeit ist vielfältig, abwechslungsreich und frei gestaltbar</p> <p>Man muss über diplomatisches Gespür und der Fähigkeit zur Kritikausübung verfügen</p>



Auswertungsteil der geschlossenen Fragen

Legende

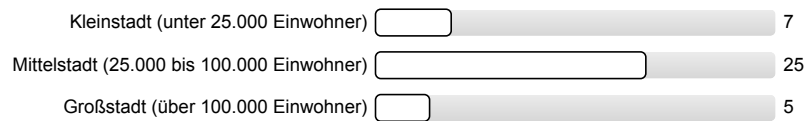
Fragestext



n=Anzahl
mw=Mittelwert
s=Std.-Abw.
E.=Enthaltung

1. Allgemeines

1.1) Wie groß ist Ihre Kommune?



n=37

1.3) Wie ist Ihre genaue Stellenbezeichnung?



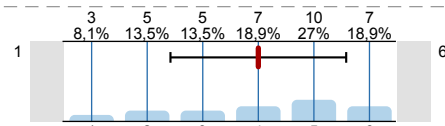
n=35

1.8) Gehen Sie noch anderen Arbeitsschwerpunkten nach?



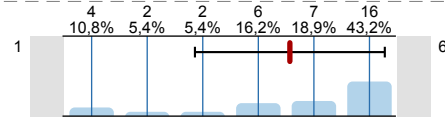
n=37

1.12) Vernetzung und Kooperation mit Migrantenorganisationen



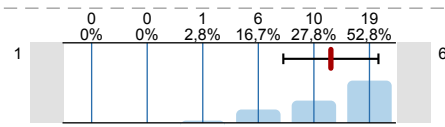
n=37
mw=4
s=1,6

1.13) Integration und Unterstützung von Initiativen für Geflüchteten



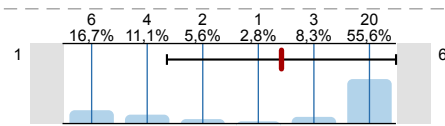
n=37
mw=4,6
s=1,7

1.14) Steuerung und Kooperation der kommunalen Integrationsarbeit



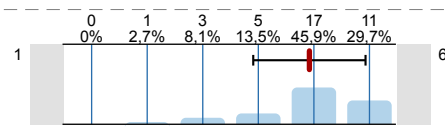
n=36
mw=5,3
s=0,9

1.15) Mitwirkung an der Arbeit eines Integrationsausschusses oder Integrationsrates



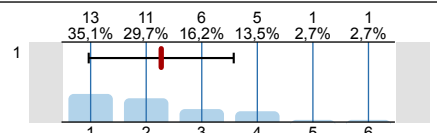
n=36
mw=4,4
s=2,1

1.16) Initiierung von Angeboten, die auf lokale Bedarfe reagieren



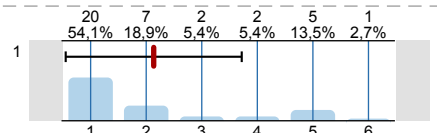
n=37
mw=4,9
s=1

1.17) Einzelfallberatung und Betreuung der Bürger mit Migrationshintergrund



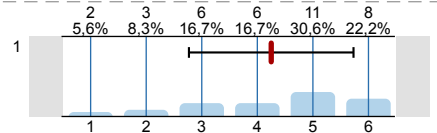
n=37
mw=2,3
s=1,3

1.18) Einzelfallberatung und Betreuung von Geflüchteten



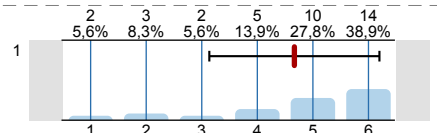
n=37
mw=2,1
s=1,6

1.19) Informationen bereitstellen für Bürger mit Migrationshintergrund über migrantenspezifische Angebote für Bildung, Weiterbildung, Deutsch- und Integrationskurse



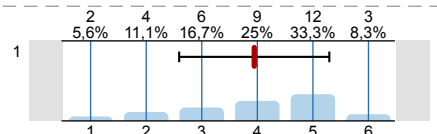
n=36
mw=4,3
s=1,5

1.20) Berichterstattung über den Stand der Integration und Erarbeitung von Stellungnahmen für kommunale Gremien



n=36
mw=4,7
s=1,5

1.21) Förderung der interkulturellen Öffnung der Gemeinde oder des Landkreises



n=36
mw=3,9
s=1,4

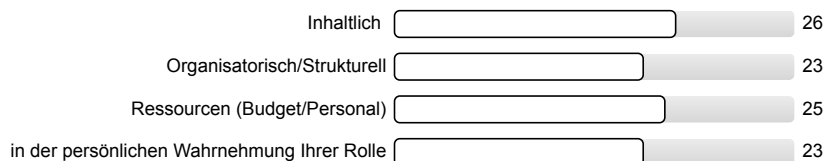
1.22) Sind Sie der Meinung, dass die gesetzlichen Aufgaben von den tatsächlichen Aufgaben abweichen?



n=33

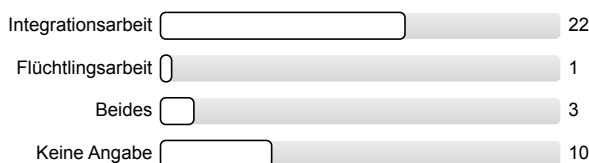
2. Veränderungen

2.1) Welche Veränderungen ergaben sich in Ihrer Tätigkeit durch die gestiegene Zuwanderung im Jahr 2015?



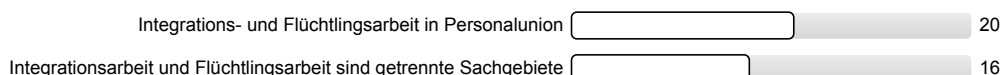
n=37

2.2) In welchem Bereich lag Ihre Tätigkeit vor dem Jahr 2015?



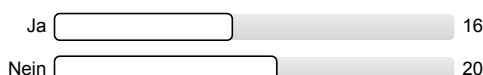
n=36

2.4) In vielen Kommunen ist die Flüchtlingsarbeit nun von der Integrationsarbeit getrennt. Wie gestaltet sich dies in Ihrer Kommune?



n=36

2.5) Halten Sie eine solche Trennung grundsätzlich für sinnvoll?

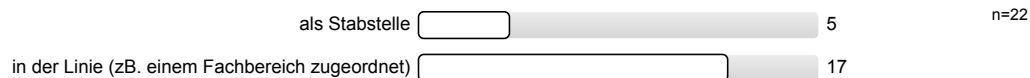


n=36

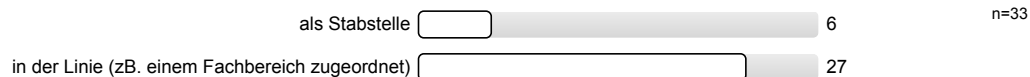
2.7) Hat sich die kommunale Aufgabe als Beauftragte/r für Integrations- und/oder Flüchtlingsarbeit im Organigramm verändert?



2.8) Wenn Ja, wo war Ihre Stelle vor dem Jahr 2015 angesiedelt?



2.10) Wo ist Ihre Stelle jetzt angesiedelt?



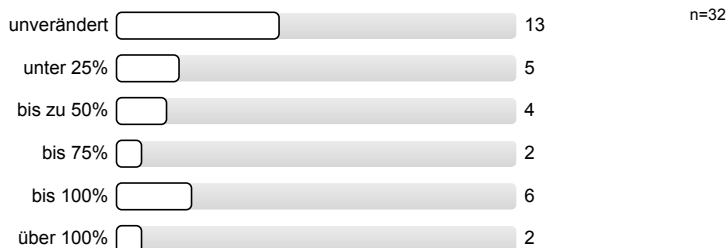
2.11) Sind weitere organisatorische oder strukturelle Veränderungen geplant?



2.15) Ist der Personalbedarf für die momentanen Aufgaben ausreichend?



2.17) Ist Ihr Budget (exklusive der Personalkosten) nach 2015 gestiegen?



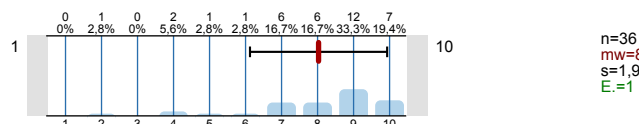
2.18) Worauf begründet sich das gestiegenen Budget hauptsächlich?



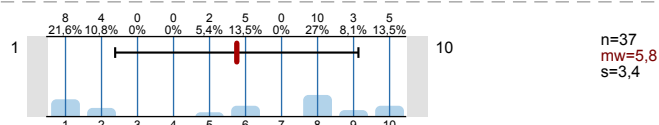
3. Die persönliche Einschätzung Ihrer Rolle und Ihres Umfeldes als Beauftragte/r für Integrations- und/oder Flüchtlingsarbeit:

Bitte bewerten Sie folgende Aussagen mit einer Skala von 1-10. Dabei bedeutet **1 = trifft überhaupt nicht zu. 10 = trifft voll zu**

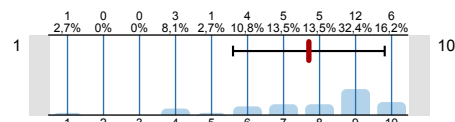
3.1) Ich bin zufrieden mit meiner Tätigkeit



3.2) Aufgrund meiner Tätigkeit muss ich zwischen verschiedenen Rollen wechseln (zB. bei einer Tätigkeit als Integrations - und Flüchtlingsbeauftragte/r)

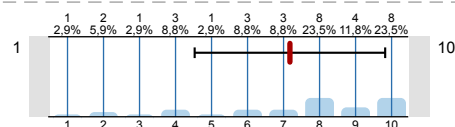


3.3) Ich kann meiner Rolle/meinen Rollen gerecht werden



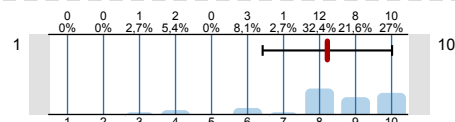
n=37
mw=7,7
s=2,1

3.4) Ich erhalte insgesamt viel Anerkennung für meine Arbeit



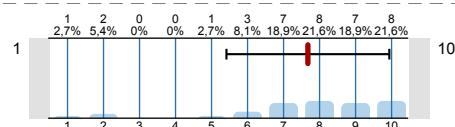
n=34
mw=7,2
s=2,6
E.=1

3.5) Ich habe viele Spielräume um meine Ideen umzusetzen



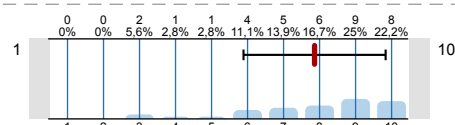
n=37
mw=8,2
s=1,8

3.6) Durch die erhöhte Zuwanderung von vor allem Geflüchteten rücken die Bedürfnisse der Migranten ohne Fluchtgeschichte in den Hintergrund



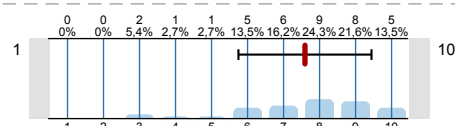
n=37
mw=7,7
s=2,3

3.7) Alle Beteiligten meiner Kommune leisten eine gute Integrationsarbeit



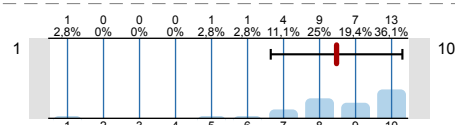
n=36
mw=7,9
s=2
E.=1

3.8) Das Netzwerk mit verschiedenen Verwaltungsstellen, Vereinen und Organisationen ist in meiner Kommune gut ausgebaut



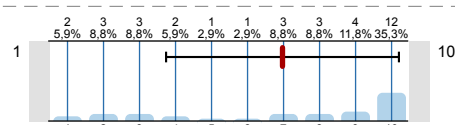
n=37
mw=7,6
s=1,8

3.9) Das Thema Integration hat in der Kommunalpolitik einen höheren Stellenwert erlangt



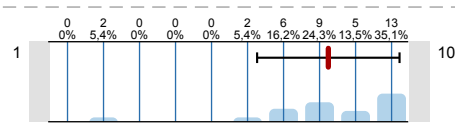
n=36
mw=8,5
s=1,8

3.10) Familie und Hobbies sind für mich in hohem Maß deutlich zu kurz gekommen



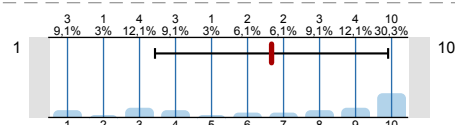
n=34
mw=7
s=3,2
E.=3

3.11) Gelegentlich habe ich das Gefühl, dass unterschiedliche Personengruppen ganz unterschiedliche Dinge von mir in meiner Funktion erwarten



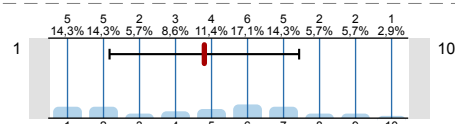
n=37
mw=8,2
s=2

3.12) Die Vereinbarkeit von Familie und Beruf gestaltet sich bei meiner Tätigkeit schwierig



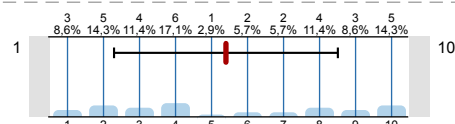
n=33
mw=6,7
s=3,2
E.=4

3.13) Meine Work-Life-Balance ist genau richtig



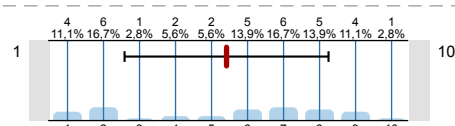
n=35
mw=4,8
s=2,6
E.=2

3.14) Immer häufiger vernachlässige ich meine eigenen sozialen Netzwerke aufgrund meines Berufes



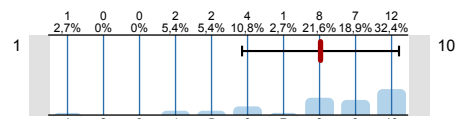
n=35
mw=5,4
s=3,1
E.=2

3.15) In dieser verantwortlichen Position kann ich schlecht zwischen Arbeit und Freizeit trennen



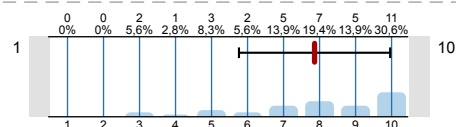
n=36
mw=5,4
s=2,8
E.=1

3.16) Die Möglichkeit einer Weiterbildung sehe ich für meine Rolle als sinnvoll



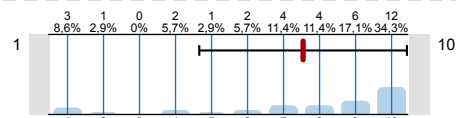
n=37
mw=8
s=2,2

3.17) Meine Freunde und Familie zeigen Verständnis für mein Engagement als Integrationsbeauftragte/r



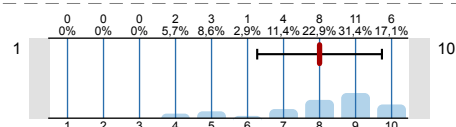
n=36
mw=7,9
s=2,1
E.=1

3.18) Durch die erhöhte Zuwanderung ist mein Arbeitspensum deutlich gestiegen



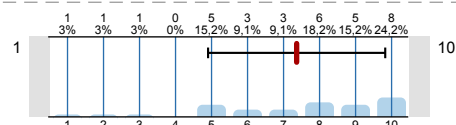
n=35
mw=7,5
s=2,9
E.=2

3.19) Meine Erwartungen an diese Tätigkeit wurden bestätigt



n=35
mw=8
s=1,7
E.=2

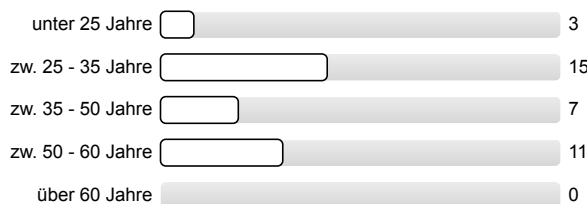
3.20) In welchen Situationen der Integration / Flüchtlingsarbeit würde ich mich gerne über bestehende Gesetze und Regelungen hinwegsetzen



n=33
mw=7,4
s=2,5
E.=4

4. Persönliche Angaben

4.1) In welchem Alter sind Sie?



n=36

4.2) Geschlecht:



n=36

1. Allgemeines

^{1.2)} Wie hoch ist der Anteil an Menschen mit Migrationshintergrund in Ihrer Kommune? (Angabe in %)

- 11%
- 13,6
- 20% (2 Nennungen)
- 27 % ; bei Kindern 18 Jahren 40 %
- 27%
- 30,14
- 32%
- 34%
- 36,5
- 38 %
- 40%
- 43% (3 Nennungen)
- 44%
- 45,7%
- 49%
- 50%
- Anteil der Ausländer liegt bei ca. 12 %.
- Dieser Anteil ist noch nicht ermittelbar.
- ca. 20 %
- ca. 20%
- ca. 25%
- ca. 30 %
- unbekannt, Ausländeranteil 11,5%
- 11
- 14
- 15
- 20
- 29
- 30
- 35
- 43

^{1.4)} Sonstige Stellenbezeichnung:

- Abteilungsleiter Bürgertreff, Bürgerschaftliche Engagement und Integration
- Abteilungsleiterin Integration und Soziales

-
- Beauftragter für Integration und Migration
 - Integrations- und Seniorenbeauftragter
 - Keine
 - Kommunale Integrationsförderung
 - Kontaktstelle für Integration, Flüchtlingsarbeit
 - Koordinierungsstelle des Integrationskonzepts
 - Leiter der Abteilung Integrationspolitik
 - Mitarbeiterin für interkulturelles Miteinander
 - Stabsstelle Chancengleichheit und Integration
 - Stabsstelle Senioren Integration und Inklusion

^{1.5)} Seit wann gibt es diese Stelle in Ihrer Kommune? (Jahresangabe)

- 01.10.2015
- 09.2014
- 11/2014
- Seit Anfang der 1980er Jahre als Ausländerbeauftragter, seit 2001 als Integrationsbeauftragter
- Seit November 2015
- seit 1985
- 1973
- 1982
- 1986
- 1988, damals unter der Bezeichnung "Ausländersozialarbeiter"
- 2000
- 2003
- 2005
- 2006 (2 Nennungen)
- 2007 (4 Nennungen)
- 2008
- 2009 (2 Nennungen)
- 2010 (2 Nennungen)
- 2014
- 2015 (5 Nennungen)
- 2016 (6 Nennungen)

^{1.6)} Seit wann üben Sie diese Tätigkeit aus? (Jahresangabe)

- 01.07.2016
- 09.2014
- 2001
- 2003
- 2005

-
- 2006
 - 2007 (2 Nennungen)
 - 2008 (2 Nennungen)
 - 2009 (Integrationsbeauftragter) und seit 2014 (Flüchtlingsbeauftragter)
 - 2009/2015/2015/2016 (insg. 260%)
 - Seit November 2015
 - 2010 (2 Nennungen)
 - 2012 (2 Nennungen)
 - 2013 (3 Nennungen)
 - 2014
 - 2015 (10 Nennungen)
 - 2016 (6 Nennungen)

^{1.7)} In welchem Umfang sind Sie aktuell für die Integrations- und/oder Flüchtlingsarbeit beschäftigt? (Angabe in %)

- 100 % (2 Nennungen)
- 100% (10 Nennungen)
- 100%
- 100% Integrationsarbeit
- 100% seit 2015
- 260%
- 50
- 50 %
- 50% (5 Nennungen)
- 50% + x
- 50 (2 Nennungen)
- 50/50
- 90 %
- Ich habe eine 100% Anstellung und die Arbeitsschwerpunkte ändern sich immer wieder
- 90
- 100 (7 Nennungen)

^{1.9)} Wenn Ja, welchen?

- Abteilungsleiteraufgaben, alles was mit Ehrenamt und Bürgerschaftlichem Engagement zu tun hat
- Beauftragte für Chancengleichheit
- Bildungsportal (Sprachkurse, Akademien)
- Einzelfallberatung
- Geschäftsstelle des Internationalen Beirats
- Jugendarbeit (Jugend- und Integrationsbeauftragte)
- Kommunale Jugendarbeit
- Leiter Ausländerbehörde, Standesamt und Bürgerbüro

-
- Projektbegleitung im Rahmen des Förderprogramms "Soziale Stadt"
 - Senioren
 - Seniorenarbeit (2 Nennungen)
 - Sozialamt, Sozialthemen
 - Steuerung Mehrgenerationenhaus, Sozial- und Jugendhilfeplanung
 - Tourismus
 - zusätzlich zur Tätigkeit als Integrationsbeauftragte bin ich derzeit auch in der Flüchtlingskoordination tätig.

1.10) Welches Studium/ Welche Ausbildung haben Sie abgeschlossen?

- Ausbildung zum Rettungsassistent
- B.A. Anglistik/Amerikanistik und Politikwissenschaft, M.A. International Studies
- Beamtin des gehobenen Dienstes
- Dipl. Pädagogin, Master "Migration und Diversität"
- Dipl. Soz.Päd.
- Dipl. Sozialarbeiterin BA (Duale HS Stuttgart)
- Diplom Psychologe
- Diplom Pädagogik
- Diplom-Psychologe
- Diplom-Pädagogin; Magister
- Diplom-Religionspädagogin (FH), Diplom-Sozialpädagogin (FH), M.A. Bildungsmanagement
- Diplom-Sozialpädagoge (FH), Master im Sozial- und Gesundheitsmanagement (MBA)
- Diplom-Sozialpädagogik (BA)
- Diplomgeograph
- Diplomtheologe
- FH Kehl, Diplomverwaltungswirtin
- Gehobener Verwaltungsdienst
- Geisteswissenschaftliches Studium
- Linguistin M.A.
- M.A. Sozial- und Verhaltenswissenschaften
- Magister Artium in Spanische Sprach-und Literaturwissenschaft, Hispanoamerikanistik und Amerikanistik
- Magister Französische Kulturwissenschaften und Interkulturelle Kommunikation
- Masterstudium in Romanistik (HF + NF) und Soziologie (NF) mit selbst gewähltem Fokus auf Migration
- Public Management
- Soziale Arbeit (2 Nennungen)
- Soziale Arbeit (BA)
- Soziale Arbeit B.A.
- Soziale Arbeit mit Abschluss Bachelor of Arts
- Sozialpädagogin (Berufsakademie)
- Sozialwirtschaft/Sozialpädagogik/Europ. Verwaltungsmanagement/Philosophie
- Sozialwissenschaft (M.A.)

- Sozialwissenschaften
- Soziologie (2 Nennungen)
- Studium der Humangeographie, MSc.

1.11) Worin lag Ihre Motivation sich für diese Stelle zu bewerben? (Bitte nenne Sie mind. 2 Stichpunkte)

- - (unausgesprochene) Vorurteile gegenüber Asylbewerbern etwas entgegensetzen können
 - Menschen helfen, die Hilfe in Deutschland benötigen
 - Schlechte Lage Deutschlands durch die Massen an Asylbewerbern nutzen und gesellschaftliche Bedarfe dadurch füllen
- - Anfrage innerhalb der Verwaltung
 - fundierte Kenntnisse der Problematik auf Grund der bisherigen Tätigkeit
 - Zusammenarbeit mit motivierten MigrantInnen und BürgerInnen
- - Die Integration von Zuwanderern sehe ich als wichtige Aufgabe; sie ist mir zudem auch ein persönliches Anliegen.
 - Besonders hat mich auch die Vielfältigkeit des Arbeitsbereiches Integration angesprochen.
 - Ein weiterer Grund war die Möglichkeit zur praktischen Anwendung meiner Sprachkenntnisse.
 - Die Möglichkeit, direkt zuhause in meinem Wohnort die Integrationsarbeit zu gestalten, motivierte mich zusätzlich.
 - Die Stelle ist unbefristet und wird nach der Anschubfinanzierung des Landes von der Stadt übernommen; somit war die sich daraus ergebende Zukunftsperspektive eine weitere Motivation, hier tätig zu werden.
- - Freiraum zu Gestalten im Bereich Integration
 - Strategien und Konzepte entwickeln
- - Ich wollte in die Integrationsarbeit
- - Netzwerkarbeit
 - Möglichkeiten Strukturen (z.B. Stadtverwaltung) über "interkulturelle" Öffnung zu verändern
 - Partizipation und politische Mitbestimmung anregen
 - konzeptionelle Arbeit mit Auseinandersetzung des aktuellen politischen Geschehen und wissenschaftlichen Erkenntnissen
- - Projektarbeit (Fachveranstaltungen für verschiedene Zielgruppen)
 - konzeptionelle Arbeit (z.B. im Bereich Diversitätsmanagement, Charta der Vielfalt)
 - Netzwerkarbeit (z.B. mit MigrantInnenvereinen)
- - Schwerpunktthema im Studium
 - Kreative Arbeit
- - Stelle der Integrationsbeauftragten neu, "Pionierarbeit"
 - Praktika während des Studiums in diesem Bereich haben großen Spaß gemacht
 - viele Gestaltungsmöglichkeiten
 - Neutralität, bzw. nicht Blick auf nur eine Migrantengruppe
- - abwechslungsreich
 - gute Aufstiegsmöglichkeiten als Berufsanfängerin
- - abwechslungsreiche Tätigkeit
 - Stelle praktisch selbst gestaltbar
 - gute Arbeitsatmosphäre, nette Kollegen
- 1) Vor der hauptamtlichen Tätigkeit war ich ein Jahr in der Flüchtlingsarbeit ehrenamtlich tätig und hatte daher einen weitreichenden Einblick in die Thematik
- 2) Möglichkeit des Aufbaus und der Mitgestaltung einer Struktur, um vor Ort etwas zu bewegen
- 3) Vielschichtige Arbeit und Beschäftigung mit verschiedenen Themenfeldern wie z.B. Arbeit, Recht und Verwaltung
- Arbeit mit Menschen mit Migrationshintergrund
 - Herausforderung
- Berufserfahrung davor in der interkulturellen Beratungsarbeit, Neuausrichtung der gesamtstädtischen Integrationspolitik 2001 durch den OB
- Erfahrungen und Erlebnisse in der Jugendarbeit mit Menschen mit Migrationshintergrund
 - Neue berufliche Herausforderung
- Erfahrungen, Neigung
- Für mich sind diese Aufgaben eine Berufung
- Gestaltung des demographischen Wandels mit den beiden wichtigsten Zielgruppen
- Gestaltungsmöglichkeit
 - Vielfalt der Themen und Personen
 - Verknüpfung Integrationsarbeit und Seniorenarbeit

- Gestaltungsmöglichkeiten, Vernetzungsaufgabe, Interkulturelle Öffnung
- Großartige Herausforderung
Gestaltungsfreiheit
- Ich hatte mich nicht auf diese Stelle beworben, sondern mir den Tätigkeitsschwerpunkt hausintern erkämpft. -> Notwendigkeit erkannt
- Integration ist Herzensangelegenheit
Stelle bietet viel Gestaltungsspielraum
Stelle entspricht meinen Qualifikationen (war Studienschwerpunkt)
- Interesse am Thema
Wunsch nach aktiver Mitwirkung im Bereich Integration
Einbringung der aufgrund eigener Zuwanderungserfahrung identifizierter Erkenntnisse
- Meine Studienarbeit und das Interesse an diesem Aufgabenfeld.
- Rückkehr nach Deutschland (nach über 10 Jahren im Ausland, wo ich u.a. als DaF-Dozentin sowie als interkulturelle Trainerin freiberuflich tätig war), Wunsch nach Möglichkeit, u.a. kreative Projektarbeit leisten zu können und neue Angebote entwickeln bzw. bestehende Angebote ausbauen zu können; Arbeit als Querschnittsaufgabe; direkter Kontakt zur Bevölkerung (mit Migrationshintergrund), eigene Erfahrungen (aus dem Ausland) einbringen können.
- Viel ehrenamtliche Erfahrung vor dem Studium im Bereich Integration von Menschen mit fremden Wurzeln
- Vorerfahrung, Weltoffenheit, Gremienarbeit, Projektarbeit
- abwechslungsreich; Kontakt mit ganz unterschiedlichen Menschen; Möglichkeit, aktiv etwas für Teilhabe und Integration zu tun; Möglichkeit, bürgerschaftliche und politische Beteiligungsprozesse anzustoßen und zu begleiten.
- für Menschen arbeiten/vielfältiger Arbeitsbereich/konzeptionelle und planerische Aufgaben/Entscheidungsfreiheit für Themen und Projekte
- habe immer im Integrationskontext gearbeitet, bin international affin, mein ethischer Ansatz eines friedlichen interkulturellen Zusammenlebens in unserem Land
- kommunale Entscheidungen mitgestalten
Personalverantwortung
- praktischere Tätigkeit als Pfarramt
Interesse an der Tätigkeit mit Flüchtlingen
- spannendes Arbeitsfeld im Querschnittsbereich vieler Themen
Menschen durch gelingende Integration eine neue Zukunft bieten
- viele Jahre Berufserfahrung im Bereich der Arbeit mit Migrantinnen und Migranten, höher bewertete Stelle
- wollte die Arbeitszeit aufstocken, passte zum Bereich Chancengleichheit, konnte vorhandene Netzwerke nutzen, im Bereich Frauenarbeit hatte ich schon mit Migrantinnen/Ausländerinnen gearbeitet.

1.23) Wenn Ja, bitte nennen Sie weitere Tätigkeiten, die Sie tatsächlich ausüben:

- - Einweisung von Flüchtlingen in städt. Unterkünfte
- - Aufstellung von Mietverträgen über Wohnraum für Anschlussunterbringung; Wohnungsbesichtigungen und -übergaben
- - Einrichtung von Unterkünften, falls erforderlich
- - Abrechnung mit LRA
- - Grundlegende Vermittlung von Normen in Deutschland (z.B. Mülltrennung, Sauberkeit, Pünktlichkeit)
- - Ansprechpartner für Bürger/innen, die Ängste und Befürchtungen haben
- - Weitergabe von Informationen zu Spenden, Ehrenamt, Aufenthaltsstatus, Arbeitserlaubnis, Standorte der Unterbringung, Krankenkasse usw.
- - Schnittstelle zum Ehrenamt
- - Zusammenarbeit mit den zuständigen Stellen des Landratsamtes
- - Regelmäßige Rundgänge in der Anschlussunterbringung (Kein Einzelfallmanagement) - lediglich nach dem Rechten sehen und bei Problemen verweisen
- Bemerkung zu 1.22: Ich finde es schwierig diese Frage mit JA oder NEIN zu beantworten. Ich würde gerne schreiben TEILWEISE, aber die Auswahlmöglichkeit gibt es nicht.
- Die gesetzlichen Aufgaben finden sich nur teilweise und in unterschiedlicher Ausprägung in der Arbeit der Integrationsbeauftragten wieder. Der Arbeitsalltag ist stark von operativen Aufgaben geprägt - die notwendige strategische Steuerung gerät in den Hintergrund und ihre Umsetzung sehr stark von der politischen Ausrichtung innerhalb der Kommune abhängig.
- Ich verstehe die Frage 1.22 nicht.
- Thema Zusammenleben in Vielfalt bildet weiteren Arbeitsschwerpunkt
- Vernetzung mit institutionellen Akteuren der Integrationsarbeit;

Schulung und Fortbildung für Menschen mit Migrationshintergrund und Initiativen;
Öffentlichkeitsarbeit, Presseartikel, Präsenz auf Veranstaltungen, Broschüren- und Flyergestaltung, Wegweiser für Neuzuwanderer (!!!);

- Vernetzung von Akteuren, die Integrationsarbeit und v.a. Angebote für Flüchtlinge leisten (z.B. freie Träger)
Öffentlichkeitsarbeit zum Thema Asyl und Flüchtlinge weniger zum Thema Integration
- u.a. Auf- und Ausbau Dolmetscher-Pool sowie dessen Betreuung und Vermittlung von Dolmetschern; Organisation und Durchführung von Begegnungsmöglichkeiten (u.a. Interkulturelles Familienfest, Interkulturelle Woche, Begegnungsfest: Christen und Muslime begegnen sich; Ausbau des interreligiösen Dialogs; Organisation von Vorträgen zum Thema Islam/Muslime/Werte in Deutschland, BW; Informations-VA für Eltern mit Migrationshintergrund (z.B. Elternvertreter, Schulsystem), Betreuung der Ehrenamtlichen der städtischen Integrationsangebote (u.a. Deutschlernangebote), Organisation von Schwimmkursen für (muslimische) Frauen und Geflüchtete, interkulturelle Öffnung der Sportvereine, Teilnahme an Runden Tischen und Arbeitskreisen über Stadt hinaus; Projektarbeit

2. Veränderungen

2.3) Sonstige Bereiche:

- Ehrenamt
- Frauen- und Gleichstellungsarbeit
- Seniorenarbeit (größerer Anteil als jetzt)
- Sozialamt, Sozialthemen
- Studium - kein direkter Bereich
- ebenfalls Flüchtlingsarbeit/Begleitung Ehrenamtlicher, jedoch für anderen Arbeitgeber
- kommunales Bildungsmanagement, bürgerschaftliches Engagement

2.6) Bitte begründen Sie Ihre Antwort zur vorherigen Frage kurz:

- - besonderer Bedarf (in den ersten Monaten) für Flüchtlinge und ehrenamtlich in der Flüchtlingsarbeit Tätige erfordert große Ressourcen und Fachwissen
- - miteinander einhergehende Aufgabenbereiche, derzeit enge Abstimmung bzw. viel Kommunikation notwendig, falls getrennte Sachgebiete
- Alle Integrationsmaßnahmen im sozialen Bereich außer der Soziale Dienst sind bei mir. Baumaßnahmen ausgenommen. Diese Aufteilung ist sinnvoll. Eine Trennung von Integrationsarbeit von Geflüchteten von anderer ist schwierig. Aus meiner Sicht v.a. langfristig nicht parallel durchführbar.
- Andere Zielgruppe, andere rechtliche Gegebenheiten
- Bei der Integrations- und Flüchtlingsarbeit in Personalunion schließt sich der Kreis
- Da es sehr viele Schnittstellen gibt, halte ich eine Trennung nicht unbedingt sinnvoll.
- Da momentan die Flüchtlingsarbeit überwiegt und die Gefahr sonst groß ist, dass die eigentliche Integrationsarbeit in den Hintergrund rückt.
- Die Integrationsbeauftragten haben die Kompetenzen, den Sachverstand im Bereich Integration. Dieses ist im Bereich Flüchtlinge identisch. Es sollten keine Doppelstrukturen aufgebaut werden.
- Die Trennung in einen Flüchtlings- und einen Integrationsbeauftragten ist durch das hohe Arbeitsaufkommen erforderlich, um allen Zielgruppen eine schnelle und zielführende Integration zu ermöglichen. Die Flüchtlingsarbeit ist vor allem in den ersten Monaten nach der Ankunft der Menschen wichtig. Im Verlauf sollten sich die beiden Sachgebiete allerdings ergänzen, gemeinsam Integration für alle Gruppen ermöglichen und mehr und mehr zusammenrücken.
- Eine enge Vernetzung der beiden Aufgabengebiete ist unerlässlich um den Integrationsprozess erfolgreich zu gestalten. Da Integration eine Querschnittsaufgabe ist, müssen auch andere Fachbereiche und Abteilungen in den Prozess mit einbezogen werden und sich regelmäßig austauschen.
- Eine inhaltliche Trennung ist nicht unbedingt sinnvoll, aber es macht Sinn, die Arbeit von Integrations- und Flüchtlingsbeauftragten auf mehrere Schultern zu verteilen. Eine Person kann dem vielfältigen Aufgabenkatalog nicht gerecht werden ohne einzelne Bereiche oder Zielgruppen aus dem Blick zu verlieren.
- Es kommt auf die Größe der Stadt an. Wenn schon viel im Integrationsbereich läuft, kann die Integrationsbeauftragte nicht auch noch Aufgaben wie Ehrenamtskoordination etc. im Flüchtlingsbereich übernehmen. In der Hinsicht ist es sinnvoll, wenn eine weitere Stelle geschaffen wird. Diese könnte aber genauso gut der Integrationsbeauftragten untergeordnet sein. Es ist meiner Meinung eher verwirrend eine Flüchtlingsbeauftragte einzustellen, wenn es bereits eine Integrationsbeauftragte gibt. D.h. weitere Stellen sind

sinnvoll, aber eben in enger Zusammenarbeit mit dem Integrationsbereich.

- Flucht gehört 100% zum Integrationsthema
- Flüchtlinge müssen langfristig integriert werden. Daher bedingen sich die Arbeitsfelder gegenseitig.
- Flüchtlinge sind Zuwanderer und müssen genauso integriert werden wie alle andere Zuwanderer auch.
- Flüchtlinge sollen ja integriert werden, daher soll dies die Person machen, die sowieso schon mit den Flüchtlingen arbeitet.
- Flüchtlingsarbeit ist Integrationsarbeit mit und für eine spezielle Zielgruppen ; so wenig Sonderbehandlung wie möglich
- Flüchtlingsarbeit mündet letztendlich in der Integrationsarbeit. Günstig ist die Zusammenarbeit, damit sich verändernde Strukturen vorausschauend geplant werden können
- Flüchtlingsarbeit spezieller Teilbereich, der sehr zeitaufwendig ist und einen "Spezialisten" benötigt - kann eine Person nicht leisten.
- Geflüchtete Menschen sind eine Gruppe der zu integrierenden Menschen insgesamt. Das Prinzip bleibt das Gleiche. Strukturen müssen angepasst werden. Es geht Richtung Inklusion.
- Integration muss alle Migranten einschließen, egal aus welchem Grund sie in unserer Stadt gekommen sind. Bereits vorher wurden Flüchtlinge einbezogen (Deutschkurse, Interkulturelle Wochen, Begegnungsprojekte etc.)
- Integration sollte nicht für unterschiedliche Bevölkerungsgruppen getrennt betrachtet werden. Dies führt zu Parallelstrukturen bei Angeboten sowie in Haupt- und Ehrenamt. Es wird zwischen "guten und schlechten Migranten" und "guten und schlechte Flüchtlinge" unterschieden - dies widerspricht dem Gedanken der Integration und fördert Segregation
- Integrations- und Flüchtlingsarbeit sind im selben Amt zusammengefasst, es gibt Integrationsbeauftragten und Flüchtlingsbeauftragte; diese bilden eine Bürogemeinschaft
- Integrationsbeauftragte kümmern sich um Menschen mit Migrationshintergrund. Flüchtlingsbeauftragte kümmern sich um Flüchtlinge. Man muss sich aber der Frage stellen, wann sind Flüchtlinge Flüchtlinge und wann werden sie zu Menschen mit Migrationshintergrund. Die Aufgabenbereiche sind voneinander getrennt, aber der Sachverhalt betrifft sowohl die Integrations-, als auch die Flüchtlingsarbeit. Zudem muss der Soziale Dienst mit eingeschaltet werden, der für die Obdachlosen zuständig ist. Denn: Flüchtlinge sind zwar Flüchtlinge, in der Anschlussunterbringung aber zu behandeln wie Obdachlose. Insgesamt wollen wir ja davon wegkommen, dass Flüchtlinge, zumindest in der Anschlussunterbringung einen "Sonderstatus" haben. Wir wollen, dass sie wie deutsche Bürger behandelt werden, also müssen sie auch in die kommunalen Strukturen eingebunden werden.
- Keine Doppelstrukturen. Regelangebote für alle Neuzugewanderten, gleich welchen Migrationsmotiven.
- Meine eigentliche Antwort: "Jein". Denn beide Bereich überschneiden sich sowieso. Jedoch scheint mir die Integrationsarbeit zugunsten anderer Zuwanderer (ohne Fluchterfahrung) gerade sehr in den Hintergrund zu treten.
- Meines Erachtens sollte die Integrationsarbeit alle Menschen mit Migrationshintergrund erreichen - unabhängig davon, wie lange sie bereits in Deutschland sind. Darüber hinaus stehen die strukturelle und konzeptionelle Entwicklung der kommunalen Integrationsarbeit im Zentrum der Aufgabe. Das Gebiet der Flüchtlingsbeauftragten beschäftigt sich in der Integrationsarbeit speziell mit einer Zielgruppe.
- Menge der Arbeit, inhaltlich unterschiedliche Schwerpunktsetzung ist möglich
- Ordnungspolitische Aufgaben (Ausländerbehörde), Pflichtaufgabe der Unterbringung von Flüchtlingen (Sozialamt) und integrationspolitische Programme (Koordination Ehrenamt, Zugang zu Deutscherwerb, Bildung, Ausbildung und Arbeit etc.) müssen miteinander verzahnt werden. Viele Schnittmengen Flüchtlinge-andere Zuwanderergruppen.
- Trennung im Sinne von: Es gibt eine Integrationsbeauftragte bzw. einen -beauftragten sowie eine Person, die sich um die Koordination und Betreuung des Ehrenamts kümmert. Integrationsbeauftragte arbeiten konzeptionell, entwickeln Angebote und Projekte; Ehrenamtskoordinatoren sind als Ansprechpartner für die Ehrenamtlichen da, unterstützen sie und organisieren u.a. Qualifizierungsmaßnahmen; Überschneidungspunkte gibt es, daher in einer Abteilung/im gleichen Amt tätig, aber mit klar getrennten Aufgabenbereichen.
- Trennung ist nur dann sinnvoll, wenn eine enge Verzahnung und Kooperation beider Sachgebiete erfolgt.
- Z. Zt. kommt die Integrationsarbeit zu kurz, alles dreht sich um die Flüchtlingsarbeit, Ehrenamtliche und Anschlussunterbringung. Aber man kann auch Anregungen zur besseren Integration von Flüchtlingen einbringen und damit die Integration fördern.
- Zu große Aufgabenfülle in beiden Bereichen
- Zwei so große Sachgebiete brauchen intensive Arbeit und getrennte Aufmerksamkeit
- an sich gehören die Themen Flucht und Migration sehr eng zusammen, allein aber aufgrund der Menge an Aufgaben macht es Sinn es als getrennte Sachgebiete zu gestalten. Trotzdem muss zwischen den Sachgebieten eine sehr enge Zusammenarbeit stattfinden. Das Sachgebiet Flüchtlingsarbeit unterscheidet sich deshalb, da es in einem 1. Schritt um Unterbringung und Versorgung und erst in einem 2. Schritt um das Thema Integration und Partizipation geht. Außerdem gestaltet sich auch Integrationsarbeit anders wenn es sich um einen Aufenthalt in Deutschland auf begrenzte Zeit handelt. Zudem häufig: unsicherer Aufenthaltsstatus und weniger Planungssicherheit für die Zukunft.
- mittelfristig ist Integrationsarbeit mehr als wichtig. beide Bereiche sollten verzahnt sein.

2.9) Welche weiteren organisatorischen oder strukturellen Veränderungen gab es?

- Aktuell: Flüchtlingsbeauftragtenstelle erst bewilligt bekommen (Zwischenrunde); noch keine Umstrukturierungen
- Anfang 2015 bestand das Integrationsbüro aus einer Person (50%), die im Amt für Bildung, Jugend, Familie und Senioren angesiedelt war. Durch die Wichtigkeit des Themas wurde diese Person aufgestockt (100%), sie wurde im Hauptamt angesiedelt (Näher am Oberbürgermeister der Stadt) und eine weitere Person mit pädagogischem Schwerpunkt (100%) und eine mit Verwaltungsschwerpunkt (30%) wurden zusätzlich eingestellt.
- Aufgaben, die im Jahr 2015 bearbeitet werden sollten wurden aufgrund der Situation zurückgestellt. (z.B. Fortschreibung Integrationskonzept)
- Bisher im Amt für Familie, Schulen und Vereine; ab Herbst wird es ein neues Amt für Migration, Integration und Soziales geben.
- Die Sachgebiete Integrationsarbeit und Flüchtlingsarbeit rücken 2016 zusammen.
- Die Stelle der Integrationsbeauftragten wurde erst 2015 geschaffen
- Die Stelle wurde erst im November 2015 eingerichtet.
- Einrichtung eines runden Tisches Integration, einer internen Steuerungsgruppe (Fachgruppe Zuwanderung), vielfältige Ämter übergreifende Vernetzungen
- Es gab über die VwV zu eine Erhöhung der Arbeitszeit meiner Stelle (Anteil Integration vormals 9,5Std jetzt 20,5Std) + eine zusätzliche Stelle mit 75%
- Es gibt eine weitere Stabstelle: Flüchtlingsbeauftragter. Beide Stellen sind beim 1. Bürgermeister angesiedelt. Davor war die Integrationsbeauftragte die Stabstelle des Oberbürgermeisters.
- Fachbereich, in dem Integration angesiedelt ist, wurde um das Thema "Vielfalt" erweitert (zusätzliche Beauftragte)
- Ich bin in einer Stadt mit LEA-Standort. Insofern ergibt sich keine Verantwortlichkeit für den Bereich Flüchtlinge. Faktisch ergeben sich dennoch zahlreiche Aufgaben in diesem Bereich. In der Organisation ist dies aber nicht widerspiegelt.
- Intensivere Zusammenarbeit und Vernetzung innerhalb der Verwaltung durch AG s
- Neue Gremien unter meiner Moderation: Runder Tisch für ehrenamtliche Arbeit mit Flüchtlingen in der Stadt. Neue Stellen wurden geschaffen, Vernetzung ausweiten, Kooperationen noch wichtiger, Unterstützung Ehrenamt auch auf städtischer Ebene notwendig.
- Schaffung der Stelle
- Umverteilung der Arbeitsschwerpunkte
- Vor meiner Arbeitsaufnahme: Zuordnung zum Kommunalen Sozialen Dienst und dessen Leitung, dabei Mitarbeit des Vorgängers im Jugendtreff an drei Tagen. Seit meiner Arbeitsaufnahme: 100% Integrationsarbeit, Zuordnung zu Fachbereich mit Fachbereichsleiter als direktem Vorgesetzten.
- Vorübergehend gab es im Büro für Integration eine Stelle für Flüchtlingsarbeit, bevor ein eingetragenes Team gegründet wurde. Strukturell ging damit einher, dass eine Abteilung mit zwei Büros gegründet wurde - Team Flüchtlingsarbeit und Büro für Integration
- Zuordnung zum Hauptamt
- es wurde die Stelle der Flüchtlingsbeauftragten mit 50% geschaffen.
- im Oktober 2015 wurde die Stelle einer Flüchtlingsbeauftragten (100 %) bei der Stadt Ravensburg geschaffen und besetzt
- Übernahme der Verantwortung für den Bereich Flüchtlinge durch den OB

2.12) Wenn Ja, welche?

- Das ist noch unklar, wird sich jedoch noch im Laufe von 2016 entscheiden
- Einstellung eines Flüchtlingsbeauftragten zusätzlich zur Integrationsbeauftragten und dieser zu- bzw. untergeordnet.
- Es wird eine Koordinierungsstelle Integration/Migration als Stabstelle eingerichtet
- Ggf. in der Zukunft, falls z.B. die Zuwanderung sich extrem verringern würde. Ist aber reine Spekulation/"Zukunftsmusik"
- Organisationsstruktur "Vielfalt"
- Personalerweiterung
- Schaffung von zwei BFD-Stellen.
- Stabstelle wechselt ab August 2016 vom OB-Bereich in das neu geschaffene Referat für Soziales und Integration.
- Trennung Integrations- und Flüchtlingsbereich, Flüchtlingsbeauftragte wird Integrationsbeauftragter in Abteilung untergeordnet

- Vergrößerung des Stellenanteils einer Kollegin für den Bereich Flüchtlinge auf 50 %
- Wie oben beschrieben; neues Amt ab Herbst
- evtl. eigene Stabstelle
- im August 2016 soll eine weitere Stelle (100 %) bei der Stadt Ravensburg geschaffen und besetzt werden
- positive Erfahrungen im Bereich Flüchtlinge soll auf alle Zuwanderer übertragen werden (Gmünder Weg für alle), Einrichtung einer Willkommensbehörde
- weitere 50% Flüchtlingsbeauftragte ab 12.9.2016

2.13) Mit wievielen Stellen war Ihr Team vor 2015 besetzt? (Anzahl der vollen Stellenanteile)

- 0 (3 Nennungen)
- 0,5 (2 Nennungen)
- 0,5 Stelle und Verwaltungskraft (Vorzimmer)
- 0,9 (mit 0,4 Stellen für die AU)
- 1 Stelle, 50%
- 1,1
- 1,5
- 1 (8 Nennungen)
- 2 (2 Nennungen)
- 2,5
- 3
- 50
- 100 % IB und 50 % Assistenz
- 100%
- 100
- 2014 Integrationsbeauftragte mit 100 %
ab Sep 2016 jetzt Integrationsbeauftragte 100 % + Flüchtlingsbeauftragte 100 %
- 25 %
- 3,5
- 4,35
- 6
- 7,5
- 8,7
- Integration 23%
- Meine Abteilung: 250% inkl. meiner Stelle

2.14) Mit wie vielen Stellen ist Ihr Team jetzt besetzt? (Anzahl der vollen Stellenanteile)

- 0,5
0,5
0,5 (50%)
- 1,5
- 1,6
- 1,9

- 1 (4 Nennungen)
- 2 (meine Person + Bundesfreiwilliger mit Flüchtlingsbezug)
- 2 + Assistenz 50 %
- 2 x 0,5 Stellen und Vorzimmer
- 2,0
- 2,5
- 2 (4 Nennungen)
- 3 (2 Nennungen)
- 3 Stellen, 150%, davon insgesamt 100% Flüchtlingsbeauftragte ab 12.09.2016
- 3,5 incl BFD
- 4
- 6
- 260%
- 320%
- 5,35
- 50% +75% Stelle
- 50% Integrationsbeauftragte, 100% Flüchtlingsbeauftragter
- 7,5
- 7,5 (inkl. Projektstellen und Praxissemester)
- 8,7
- Integrationsbeauftragte 100%
Flüchtlingsbeauftragte 20%
- Meine Abteilung: 450%
- Vorher 0,5 Stelle als Kontaktstelle für Integration beim Amt für soziale Dienste, jetzt Sachgebiet mit insgesamt 3,8 Stellen
- Wir haben zusätzlich je zwei 50 %-Kräfte, die aus Fördermitteln bezahlt werden
- 230

^{2.16)} Wenn Nein, in welchem Umfang benötigen Sie noch Personal? (Angabe in %)

- "Jein": Das kommt darauf an, wen man fragt. Mit zunehmendem Aufkommen von Anschlussunterbringungen für anerkannte Flüchtlinge fände ich einen zusätzliche(n) Flüchtlingsbeauftragte(n) sinnvoll; meine Anregungen hierzu werden jedoch nicht als dringlich genug eingestuft seitens des Dienstgebers...
- 0,5
- 100% (4 Nennungen)
- 100% (Flüchtlingsbeauftragtenstelle)
- 200% (2 Stellen)
- 50 % Assistenz
- 50% (3 Nennungen)
- Flüchtlingsbeauftragte wird ab Sep mit 100% arbeiten
- künftig 100% für AU
- mindestens 0,5
- weitere 50% für die Integrationsbeauftragte wären sinnvoll

- 1
- 30
- 50 (2 Nennungen)
- 100 (2 Nennungen)

4. Persönliche Angaben

4.3) Wie lautet Ihr Name? (Freiwillige Angabe)

- [REDACTED]
- [REDACTED]
- [REDACTED]
- [REDACTED]
- [REDACTED]
- [REDACTED]
- [REDACTED]
- [REDACTED]
- [REDACTED]
- [REDACTED]
- [REDACTED]
- [REDACTED]
- [REDACTED]
- [REDACTED]
- [REDACTED]
- [REDACTED]
- [REDACTED]
- [REDACTED]
- [REDACTED]

4.4) In welcher Kommune sind Sie beschäftigt? (Freiwillige Angabe)

- Blaustein, Dornstadt, Beimerstetten, Westerstetten
- Karlsruhe
- Konstanz
- Leinfelden-Echterdingen
- Ludwigsburg
- Neckarsulm
- Pforzheim
- Stadt Ellwangen
- Stadt Lahr
- Stadt Mannheim
- Stadt Müllheim
- Stadt Nürtingen
- Stadt Villingen-Schwenningen
- Stadt Waiblingen

-
- Stadtverwaltung Ravensburg
 - Stadtverwaltung Schwäbisch Gmünd
 - Stuttgart
 - Tuttlingen

Gesetz zur Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung und zur Regelung des Aufenthalts und der Integration von Unionsbürgern und Ausländern (Zuwanderungsgesetz)

Vom 30. Juli 2004

Der Bundestag hat mit Zustimmung des Bundesrates
das folgende Gesetz beschlossen:

I n h a l t s ü b e r s i c h t

		§	5	Allgemeine Erteilungsvoraussetzungen
		§	6	Visum
		§	7	Aufenthaltserlaubnis
		§	8	Verlängerung der Aufenthaltserlaubnis
Artikel	1	§	9	Niederlassungserlaubnis
		§	10	Aufenthaltstitel bei Asylantrag
Artikel	2	§	11	Einreise- und Aufenthaltsverbot
		§	12	Geltungsbereich; Nebenbestimmungen
				Abschnitt 2 Einreise
Artikel	3			
Artikel	4			
Artikel	5	§	13	Grenzübertritt
Artikel	6	§	14	Unerlaubte Einreise; Ausnahme-Visum
Artikel	7	§	15	Zurückweisung
		§	15a	Verteilung unerlaubt eingereister Ausländer
Artikel	8			
Artikel	9			Abschnitt 3 Aufenthalt zum Zweck der Ausbildung
Artikel	10	§	16	Studium; Sprachkurse; Schulbesuch
		§	17	Sonstige Ausbildungszwecke
Artikel	11			
Artikel	12			Abschnitt 4 Aufenthalt zum Zweck der Erwerbstätigkeit
Artikel	13	§	18	Beschäftigung
Artikel	14	§	19	Niederlassungserlaubnis für Hochqualifizierte
Artikel	15	§	20	(weggefallen)
		§	21	Selbständige Tätigkeit
				Abschnitt 5 Aufenthalt aus völkerrechtlichen, humanitären oder politischen Gründen
		§	22	Aufnahme aus dem Ausland
		§	23	Aufenthaltsgewährung durch die obersten Landesbehörden
		§	23a	Aufenthaltsgewährung in Härtefällen
		§	24	Aufenthaltsgewährung zum vorübergehenden Schutz
		§	25	Aufenthalt aus humanitären Gründen
		§	26	Dauer des Aufenthalts
				Abschnitt 6 Aufenthalt aus familiären Gründen
		§	27	Grundsatz des Familiennachzugs
			28	Familiennachzug zu Deutschen
			29	Familiennachzug zu Ausländern
§	3			Passpflicht
§	4			Erfordernis eines Aufenthaltstitels

- § 30 Ehegattennachzug
- § 31 Eigenständiges Aufenthaltsrecht der Ehegatten
- § 32 Kindernachzug
- § 33 Geburt eines Kindes im Bundesgebiet
- § 34 Aufenthaltsrecht der Kinder
- § 35 Eigenständiges, unbefristetes Aufenthaltsrecht der Kinder
- § 36 Nachzug sonstiger Familienangehöriger

Abschnitt 7

Besondere Aufenthaltsrechte

- § 37 Recht auf Wiederkehr
- § 38 Aufenthaltstitel für ehemalige Deutsche

Abschnitt 8

Beteiligung der Bundesagentur für Arbeit

- § 39 Zustimmung zur Ausländerbeschäftigung
- § 40 Versagungsgründe
- § 41 Widerruf der Zustimmung
- § 42 Verordnungsermächtigung und Weisungsrecht

Kapitel 3

Förderung der Integration

- § 43 Integrationskurs
- § 44 Berechtigung zur Teilnahme an einem Integrationskurs
- § 44a Verpflichtung zur Teilnahme an einem Integrationskurs
- § 45 Integrationsprogramm

Kapitel 4

Ordnungsrechtliche Vorschriften

- § 46 Ordnungsverfügungen
- § 47 Verbot und Beschränkung der politischen Betätigung
- § 48 Ausweisrechtliche Pflichten
- § 49 Feststellung und Sicherung der Identität

Kapitel 5

Beendigung des Aufenthalts

Abschnitt 1

Begründung der Ausreisepflicht

- § 50 Ausreisepflicht
- § 51 Beendigung der Rechtmäßigkeit des Aufenthalts; Fortgeltung von Beschränkungen
- § 52 Widerruf
- § 53 Zwingende Ausweisung
- § 54 Ausweisung im Regelfall
- § 54a Überwachung ausgewiesener Ausländer aus Gründen der inneren Sicherheit
- § 55 Ermessensausweisung
- § 56 Besonderer Ausweisungsschutz

Abschnitt 2

Durchsetzung der Ausreisepflicht

- § 57 Zurückschiebung
- § 58 Abschiebung

- § 58a Abschiebungsanordnung
- § 59 Androhung der Abschiebung
- § 60 Verbot der Abschiebung
- § 60a Vorübergehende Aussetzung der Abschiebung (Duldung)
- § 61 Räumliche Beschränkung; Ausreisereinrichtungen
- § 62 Abschiebungshaft

Kapitel 6

Haftung und Gebühren

- § 63 Pflichten der Beförderungsunternehmer
- § 64 Rückbeförderungspflicht der Beförderungsunternehmer
- § 65 Pflichten der Flughafenunternehmer
- § 66 Kostenschuldner; Sicherheitsleistung
- § 67 Umfang der Kostenhaftung
- § 68 Haftung für Lebensunterhalt
- § 69 Gebühren
- § 70 Verjährung

Kapitel 7

Verfahrensvorschriften

Abschnitt 1

Zuständigkeiten

- § 71 Zuständigkeit
- § 72 Beteiligungserfordernisse
- § 73 Sonstige Beteiligungserfordernisse im Visumverfahren und bei der Erteilung von Aufenthaltstiteln
- § 74 Beteiligung des Bundes; Weisungsbefugnis

Abschnitt 2

Bundesamt für Migration und Flüchtlinge

- § 75 Aufgaben
- § 76 (weggefallen)

Abschnitt 3

Verwaltungsverfahren

- § 77 Schriftform; Ausnahme von Formerfordernissen
- § 78 Vordrucke für Aufenthaltstitel, Ausweisersatz und Bescheinigungen
- § 79 Entscheidung über den Aufenthalt
- § 80 Handlungsfähigkeit Minderjähriger
- § 81 Beantragung des Aufenthaltstitels
- § 82 Mitwirkung des Ausländers
- § 83 Beschränkung der Anfechtbarkeit
- § 84 Wirkungen von Widerspruch und Klage
- § 85 Berechnung von Aufenthaltszeiten

Abschnitt 4

Datenübermittlung und Datenschutz

- § 86 Erhebung personenbezogener Daten
- § 87 Übermittlungen an Ausländerbehörden

- § 88 Übermittlungen bei besonderen gesetzlichen Verwendungsregelungen
- § 89 Verfahren bei identitätssichernden und -feststellenden Maßnahmen
- § 90 Übermittlungen durch Ausländerbehörden
- § 91 Speicherung und Löschung personenbezogener Daten
- § 91a Register zum vorübergehenden Schutz
- § 91b Datenübermittlung durch das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge als nationale Kontaktstelle

Kapitel 8

Beauftragte für Migration, Flüchtlinge und Integration

- § 92 Amt der Beauftragten
- § 93 Aufgaben
- § 94 Amtsbefugnisse

Kapitel 9

Straf- und Bußgeldvorschriften

- § 95 Strafvorschriften
- § 96 Einschleusen von Ausländern
- § 97 Einschleusen mit Todesfolge; gewerbs- und bandenmäßiges Einschleusen
- § 98 Bußgeldvorschriften

Kapitel 10

Verordnungsermächtigungen; Übergangs- und Schlussvorschriften

- § 99 Verordnungsermächtigung
- § 100 Sprachliche Anpassung
- § 101 Fortgeltung bisheriger Aufenthaltsrechte
- § 102 Fortgeltung ausländerrechtlicher Maßnahmen und Anrechnung
- § 103 Anwendung bisherigen Rechts
- § 104 Übergangsregelungen
- § 105 Fortgeltung von Arbeitsgenehmigungen
- § 106 Einschränkung von Grundrechten
- § 107 Stadtstaatenklausel

Kapitel 1

Allgemeine Bestimmungen

§ 1

Zweck des Gesetzes; Anwendungsbereich

(1) Das Gesetz dient der Steuerung und Begrenzung des Zuzugs von Ausländern in die Bundesrepublik Deutschland. Es ermöglicht und gestaltet Zuwanderung unter Berücksichtigung der Aufnahme- und Integrationsfähigkeit sowie der wirtschaftlichen und arbeitsmarktpolitischen Interessen der Bundesrepublik Deutschland. Das Gesetz dient zugleich der Erfüllung der humanitären Verpflichtungen der Bundesrepublik Deutschland. Es regelt hierzu die Einreise, den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Förderung der Integration von Ausländern. Die Regelungen in anderen Gesetzen bleiben unberührt.

(2) Dieses Gesetz findet keine Anwendung auf Ausländer,

1. deren Rechtsstellung von dem Gesetz über die allgemeine Freizügigkeit von Unionsbürgern geregelt ist, soweit nicht durch Gesetz etwas anderes bestimmt ist,
2. die nach Maßgabe der §§ 18 bis 20 des Gerichtsverfassungsgesetzes nicht der deutschen Gerichtsbarkeit unterliegen,
3. soweit sie nach Maßgabe völkerrechtlicher Verträge für den diplomatischen und konsularischen Verkehr und für die Tätigkeit internationaler Organisationen und Einrichtungen von Einwanderungsbeschränkungen, von der Verpflichtung, ihren Aufenthalt der Ausländerbehörde anzuzeigen und dem Erfordernis eines Aufenthaltstitels befreit sind und wenn Gegenseitigkeit besteht, sofern die Befreiungen davon abhängig gemacht werden können.

§ 2

Begriffsbestimmungen

(1) Ausländer ist jeder, der nicht Deutscher im Sinne des Artikels 116 Abs. 1 des Grundgesetzes ist.

(2) Erwerbstätigkeit ist die selbständige Tätigkeit und die Beschäftigung im Sinne von § 7 des Vierten Buches Sozialgesetzbuch.

(3) Der Lebensunterhalt eines Ausländers ist gesichert, wenn er ihn einschließlich ausreichenden Krankenversicherungsschutzes ohne Inanspruchnahme öffentlicher Mittel bestreiten kann. Dabei bleiben das Kindergeld und Erziehungsgeld sowie öffentliche Mittel außer Betracht, die auf Beitragsleistungen beruhen oder die gewährt werden, um den Aufenthalt im Bundesgebiet zu ermöglichen. Bei der Erteilung oder Verlängerung einer Aufenthaltserlaubnis zum Familiennachzug werden Beiträge der Familienangehörigen zum Haushaltseinkommen berücksichtigt.

(4) Als ausreichender Wohnraum wird nicht mehr gefordert, als für die Unterbringung eines Wohnungssuchenden in einer öffentlich geförderten Sozialmietwohnung genügt. Der Wohnraum ist nicht ausreichend, wenn er den auch für Deutsche geltenden Rechtsvorschriften hinsichtlich Beschaffenheit und Belegung nicht genügt. Kinder bis zur Vollendung des zweiten Lebensjahres werden bei der Berechnung des für die Familienunterbringung ausreichenden Wohnraumes nicht mitgezählt.

(5) Ein Schengen-Visum ist der einheitliche Sichtvermerk nach Maßgabe der als Schengen-Besitzstand in das Gemeinschaftsrecht überführten Bestimmungen (ABl. EG 2000 Nr. L 239 S.1) und der nachfolgend ergangenen Rechtsakte.

(6) Vorübergehender Schutz im Sinne dieses Gesetzes ist die Aufenthaltsgewährung in Anwendung der Richtlinie 2001/55/EG des Rates vom 20. Juli 2001 über Mindestnormen für die Gewährung vorübergehenden Schutzes im Falle eines Massenzustroms von Vertriebenen und Maßnahmen zur Förderung einer ausgewogenen Verteilung der Belastungen, die mit der Aufnahme dieser Personen und den Folgen dieser Aufnahme verbunden sind, auf die Mitgliedstaaten (ABl. EG Nr. L 212 S. 12).

Kapitel 2

Einreise und Aufenthalt im Bundesgebiet

Abschnitt 1

Allgemeines

§ 3

Passpflicht

(1) Ausländer dürfen nur in das Bundesgebiet einreisen oder sich darin aufhalten, wenn sie einen anerkannten und gültigen Pass oder Passersatz besitzen, sofern sie von der Passpflicht nicht durch Rechtsverordnung befreit sind.

(2) Das Bundesministerium des Innern oder die von ihm bestimmte Stelle kann in begründeten Einzelfällen vor der Einreise des Ausländers für den Grenzübergang und einen anschließenden Aufenthalt von bis zu sechs Monaten Ausnahmen von der Passpflicht zulassen.

§ 4

Erfordernis eines Aufenthaltstitels

(1) Ausländer bedürfen für die Einreise und den Aufenthalt im Bundesgebiet eines Aufenthaltstitels, sofern nicht durch Recht der Europäischen Union oder durch Rechtsverordnung etwas anderes bestimmt ist oder auf Grund des Abkommens vom 12. September 1963 zur Gründung einer Assoziation zwischen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und der Türkei (BGBl. 1964 II S. 509) (Assoziationsabkommen EWG/Türkei) ein Aufenthaltsrecht besteht. Die Aufenthaltstitel werden erteilt als

1. Visum (§ 6),
2. Aufenthaltserlaubnis (§ 7) oder
3. Niederlassungserlaubnis (§ 9).

(2) Ein Aufenthaltstitel berechtigt zur Ausübung einer Erwerbstätigkeit, sofern es nach diesem Gesetz bestimmt ist oder der Aufenthaltstitel die Ausübung der Erwerbstätigkeit ausdrücklich erlaubt. Jeder Aufenthaltstitel muss erkennen lassen, ob die Ausübung einer Erwerbstätigkeit erlaubt ist. Einem Ausländer, der keine Aufenthaltserlaubnis zum Zweck der Beschäftigung besitzt, kann die Ausübung einer Beschäftigung nur erlaubt werden, wenn die Bundesagentur für Arbeit zugestimmt hat oder durch Rechtsverordnung bestimmt ist, dass die Ausübung der Beschäftigung ohne Zustimmung der Bundesagentur für Arbeit zulässig ist. Beschränkungen bei der Erteilung der Zustimmung durch die Bundesagentur für Arbeit sind in den Aufenthaltstitel zu übernehmen.

(3) Ausländer dürfen eine Beschäftigung nur ausüben, wenn der Aufenthaltstitel es erlaubt, und von Arbeitgebern nur beschäftigt werden, wenn sie über einen solchen Aufenthaltstitel verfügen. Dies gilt nicht, wenn dem Ausländer auf Grund einer zwischenstaatlichen Vereinbarung, eines Gesetzes oder einer Rechtsverordnung die Erwerbstätigkeit ohne den Besitz eines Aufenthaltstitels gestattet ist.

(4) Ein Aufenthaltstitel bedürfen auch Ausländer, die als Besatzungsmitglieder eines Seeschiffes tätig sind, das berechtigt ist, die Bundesflagge zu führen.

(5) Ein Ausländer, dem nach dem Assoziationsabkommen EWG/Türkei ein Aufenthaltsrecht zusteht, ist verpflichtet, das Bestehen des Aufenthaltsrechts durch den Besitz einer Aufenthaltserlaubnis nachzuweisen. Die Aufenthaltserlaubnis wird auf Antrag ausgestellt.

§ 5

Allgemeine Erteilungsvoraussetzungen

(1) Die Erteilung eines Aufenthaltstitels setzt in der Regel voraus, dass die Passpflicht nach § 3 erfüllt wird und

1. der Lebensunterhalt gesichert ist,
 - 1a. die Identität und, falls er nicht zur Rückkehr in einen anderen Staat berechtigt ist, die Staatsangehörigkeit des Ausländers geklärt ist,
2. kein Ausweisungsgrund vorliegt und
3. soweit kein Anspruch auf Erteilung eines Aufenthaltstitels besteht, der Aufenthalt des Ausländers nicht aus einem sonstigen Grund Interessen der Bundesrepublik Deutschland beeinträchtigt oder gefährdet.

(2) Des Weiteren setzt die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis oder einer Niederlassungserlaubnis voraus, dass der Ausländer

1. mit dem erforderlichen Visum eingereist ist und
2. die für die Erteilung maßgeblichen Angaben bereits im Visumantrag gemacht hat.

Hiervon kann abgesehen werden, wenn die Voraussetzungen eines Anspruchs auf Erteilung erfüllt sind oder es auf Grund besonderer Umstände des Einzelfalls nicht zumutbar ist, das Visumverfahren nachzuholen.

(3) In den Fällen der Erteilung eines Aufenthaltstitels nach den §§ 24, 25 Abs. 1 bis 3 sowie § 26 Abs. 3 ist von der Anwendung der Absätze 1 und 2 abzugehen; in den übrigen Fällen der Erteilung eines Aufenthaltstitels nach Kapitel 2 Abschnitt 5 kann hiervon abgesehen werden.

(4) Die Erteilung eines Aufenthaltstitels ist zu versagen, wenn einer der Ausweisungsgründe nach § 54 Nr. 5 oder 5a vorliegt. Von Satz 1 können in begründeten Einzelfällen Ausnahmen zugelassen werden, wenn sich der Ausländer gegenüber den zuständigen Behörden offenbart und glaubhaft von seinem sicherheitsgefährdenden Handeln Abstand nimmt. Das Bundesministerium des Innern oder die von ihm bestimmte Stelle kann in begründeten Einzelfällen vor der Einreise des Ausländers für den Grenzübergang und einen anschließenden Aufenthalt von bis zu sechs Monaten Ausnahmen von Satz 1 zulassen.

§ 6

Visum

(1) Einem Ausländer kann

1. ein Schengen-Visum für die Durchreise oder
2. ein Schengen-Visum für Aufenthalte von bis zu drei Monaten innerhalb einer Frist von sechs Monaten von dem Tag der ersten Einreise an (kurzfristige Aufenthalte)

erteilt werden, wenn die Erteilungsvoraussetzungen des Schengener Durchführungsübereinkommens und der dazu ergangenen Ausführungsvorschriften erfüllt sind. In

Ausnahmefällen kann das Schengen-Visum aus völkerrechtlichen oder humanitären Gründen oder zur Wahrung politischer Interessen der Bundesrepublik Deutschland erteilt werden, wenn die Erteilungsvoraussetzungen des Schengener Durchführungsübereinkommens nicht erfüllt sind. In diesen Fällen ist die Gültigkeit räumlich auf das Hoheitsgebiet der Bundesrepublik Deutschland zu beschränken.

(2) Das Visum für kurzfristige Aufenthalte kann auch für mehrere Aufenthalte mit einem Gültigkeitszeitraum von bis zu fünf Jahren mit der Maßgabe erteilt werden, dass der Aufenthaltszeitraum jeweils drei Monate innerhalb einer Frist von sechs Monaten von dem Tag der ersten Einreise an nicht überschreiten darf.

(3) Ein nach Absatz 1 Satz 1 erteiltes Schengen-Visum kann in besonderen Fällen bis zu einer Gesamtaufenthaltsdauer von drei Monaten innerhalb einer Frist von sechs Monaten von dem Tag der ersten Einreise an verlängert werden. Dies gilt auch dann, wenn das Visum von einer Auslandsvertretung eines anderen Schengen-Anwenderstaates erteilt worden ist. Für weitere drei Monate innerhalb der betreffenden Sechsmonatsfrist kann das Visum nur unter den Voraussetzungen des Absatzes 1 Satz 2 verlängert werden.

(4) Für längerfristige Aufenthalte ist ein Visum für das Bundesgebiet (nationales Visum) erforderlich, das vor der Einreise erteilt wird. Die Erteilung richtet sich nach den für die Aufenthalts- und Niederlassungserlaubnis geltenden Vorschriften. Die Dauer des rechtmäßigen Aufenthalts mit einem nationalen Visum wird auf die Zeiten des Besitzes einer Aufenthaltserlaubnis oder Niederlassungserlaubnis angerechnet.

§ 7

Aufenthaltserlaubnis

(1) Die Aufenthaltserlaubnis ist ein befristeter Aufenthaltstitel. Sie wird zu den in den nachfolgenden Abschnitten genannten Aufenthaltszwecken erteilt. In begründeten Fällen kann eine Aufenthaltserlaubnis auch für einen von diesem Gesetz nicht vorgesehenen Aufenthaltszweck erteilt werden.

(2) Die Aufenthaltserlaubnis ist unter Berücksichtigung des beabsichtigten Aufenthaltszwecks zu befristen. Ist eine für die Erteilung, die Verlängerung oder die Bestimmung der Geltungsdauer wesentliche Voraussetzung entfallen, so kann die Frist auch nachträglich verkürzt werden.

§ 8

Verlängerung der Aufenthaltserlaubnis

(1) Auf die Verlängerung der Aufenthaltserlaubnis finden dieselben Vorschriften Anwendung wie auf die Erteilung.

(2) Die Aufenthaltserlaubnis kann in der Regel nicht verlängert werden, wenn die zuständige Behörde dies bei einem seiner Zweckbestimmung nach nur vorübergehenden Aufenthalt bei der Erteilung oder der zuletzt erfolgten Verlängerung der Aufenthaltserlaubnis ausgeschlossen hat.

(3) Verletzt ein Ausländer seine Verpflichtung nach § 44a Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 zur ordnungsgemäßen Teilnahme an einem Integrationskurs, so ist dies bei der Ent-

scheidung über die Verlängerung der Aufenthaltserlaubnis zu berücksichtigen. Besteht kein Anspruch auf die Erteilung der Aufenthaltserlaubnis, so kann die Verlängerung der Aufenthaltserlaubnis abgelehnt werden. Bei den Entscheidungen nach den Sätzen 1 und 2 sind die Dauer des rechtmäßigen Aufenthalts, schutzwürdige Bindungen des Ausländers an das Bundesgebiet und die Folgen für die rechtmäßig im Bundesgebiet lebenden Familienangehörigen des Ausländers zu berücksichtigen.

§ 9

Niederlassungserlaubnis

(1) Die Niederlassungserlaubnis ist ein unbefristeter Aufenthaltstitel. Sie berechtigt zur Ausübung einer Erwerbstätigkeit, ist zeitlich und räumlich unbeschränkt und darf nicht mit einer Nebenbestimmung versehen werden. § 47 bleibt unberührt.

(2) Einem Ausländer ist die Niederlassungserlaubnis zu erteilen, wenn

1. er seit fünf Jahren die Aufenthaltserlaubnis besitzt,
2. sein Lebensunterhalt gesichert ist,
3. er mindestens 60 Monate Pflichtbeiträge oder freiwillige Beiträge zur gesetzlichen Rentenversicherung geleistet hat oder Aufwendungen für einen Anspruch auf vergleichbare Leistungen einer Versicherungs- oder Versorgungseinrichtung oder eines Versicherungsunternehmens nachweist; berufliche Ausfallzeiten auf Grund von Kinderbetreuung oder häuslicher Pflege werden entsprechend angerechnet,
4. er in den letzten drei Jahren nicht wegen einer vorsätzlichen Straftat zu einer Jugend- oder Freiheitsstrafe von mindestens sechs Monaten oder einer Geldstrafe von mindestens 180 Tagessätzen verurteilt worden ist,
5. ihm die Beschäftigung erlaubt ist, sofern er Arbeitnehmer ist,
6. er im Besitz der sonstigen für eine dauernde Ausübung seiner Erwerbstätigkeit erforderlichen Erlaubnisse ist,
7. er über ausreichende Kenntnisse der deutschen Sprache verfügt,
8. er über Grundkenntnisse der Rechts- und Gesellschaftsordnung und der Lebensverhältnisse im Bundesgebiet verfügt und
9. er über ausreichenden Wohnraum für sich und seine mit ihm in häuslicher Gemeinschaft lebenden Familienangehörigen verfügt.

Die Voraussetzungen des Satzes 1 Nr. 7 und 8 sind nachgewiesen, wenn ein Integrationskurs erfolgreich abgeschlossen wurde. Von diesen Voraussetzungen wird abgesehen, wenn der Ausländer sie wegen einer körperlichen, geistigen oder seelischen Krankheit oder Behinderung nicht erfüllen kann. Im Übrigen kann zur Vermeidung einer Härte von den Voraussetzungen des Satzes 1 Nr. 7 und 8 abgesehen werden. Ferner wird davon abgesehen, wenn der Ausländer sich auf einfache Art in deutscher Sprache mündlich verständigen kann und er nach § 44 Abs. 3 Nr. 2 keinen Anspruch auf Teilnahme am Integrationskurs hatte oder er nach § 44a Abs. 2 Nr. 3 nicht zur

Teilnahme am Integrationskurs verpflichtet war. Darüber hinaus wird von den Voraussetzungen des Satzes 1 Nr. 2 und 3 abgesehen, wenn der Ausländer diese aus den in Satz 3 genannten Gründen nicht erfüllen kann.

(3) Bei Ehegatten, die in ehelicher Lebensgemeinschaft leben, genügt es, wenn die Voraussetzungen nach Absatz 2 Satz 1 Nr. 3, 5 und 6 durch einen Ehegatten erfüllt werden. Von der Voraussetzung nach Absatz 2 Satz 1 Nr. 3 wird abgesehen, wenn sich der Ausländer in einer Ausbildung befindet, die zu einem anerkannten schulischen oder beruflichen Bildungsabschluss führt. Satz 1 gilt in den Fällen des § 26 Abs. 4 entsprechend.

(4) Bei straffälligen Ausländern beginnt die in Absatz 2 Satz 1 Nr. 4 bezeichnete Frist mit der Entlassung aus der Straftat. Auf die für die Erteilung einer Niederlassungserlaubnis erforderlichen Zeiten des Besitzes einer Aufenthaltserlaubnis werden folgende Zeiten angerechnet:

1. die Zeit des früheren Besitzes einer Aufenthaltserlaubnis oder Niederlassungserlaubnis, wenn der Ausländer zum Zeitpunkt seiner Ausreise im Besitz einer Niederlassungserlaubnis war, abzüglich der Zeit der dazwischen liegenden Aufenthalte außerhalb des Bundesgebiets, die zum Erlöschen der Niederlassungserlaubnis führten; angerechnet werden höchstens vier Jahre,
2. höchstens sechs Monate für jeden Aufenthalt außerhalb des Bundesgebiets, der nicht zum Erlöschen der Aufenthaltserlaubnis führte.

§ 10

Aufenthaltstitel bei Asylantrag

(1) Einem Ausländer, der einen Asylantrag gestellt hat, kann vor dem bestandskräftigen Abschluss des Asylverfahrens ein Aufenthaltstitel außer in den Fällen eines gesetzlichen Anspruchs nur mit Zustimmung der obersten Landesbehörde und nur dann erteilt werden, wenn wichtige Interessen der Bundesrepublik Deutschland es erfordern.

(2) Ein nach der Einreise des Ausländers von der Ausländerbehörde erteilter oder verlängerter Aufenthaltstitel kann nach den Vorschriften dieses Gesetzes ungeachtet des Umstandes verlängert werden, dass der Ausländer einen Asylantrag gestellt hat.

(3) Einem Ausländer, dessen Asylantrag unanfechtbar abgelehnt worden ist oder der seinen Asylantrag zurückgenommen hat, darf vor der Ausreise ein Aufenthaltstitel nur nach Maßgabe des Abschnitts 5 erteilt werden. Sofern der Asylantrag nach § 30 Abs. 3 des Asylverfahrensgesetzes abgelehnt wurde, darf vor der Ausreise kein Aufenthaltstitel erteilt werden. Die Sätze 1 und 2 finden im Falle eines Anspruchs auf Erteilung eines Aufenthaltstitels keine Anwendung.

§ 11

Einreise- und Aufenthaltsverbot

(1) Ein Ausländer, der ausgewiesen, zurückgeschoben oder abgeschoben worden ist, darf nicht erneut in das Bundesgebiet einreisen und sich darin aufhalten. Ihm wird auch bei Vorliegen der Voraussetzungen eines Anspruchs nach diesem Gesetz kein Aufenthaltstitel erteilt. Die in den Sätzen 1 und 2 bezeichneten Wirkungen werden auf Antrag in der Regel befristet. Die Frist beginnt

mit der Ausreise. Eine Befristung erfolgt nicht, wenn ein Ausländer wegen eines Verbrechens gegen den Frieden, eines Kriegsverbrechens oder eines Verbrechens gegen die Menschlichkeit oder auf Grund einer Abschiebungsanordnung nach § 58a aus dem Bundesgebiet abgeschoben wurde. Die oberste Landesbehörde kann im Einzelfall Ausnahmen von Satz 5 zulassen.

(2) Vor Ablauf der nach Absatz 1 Satz 3 festgelegten Frist kann außer in den Fällen des Absatzes 1 Satz 5 dem Ausländer ausnahmsweise erlaubt werden, das Bundesgebiet kurzfristig zu betreten, wenn zwingende Gründe seine Anwesenheit erfordern oder die Versagung der Erlaubnis eine unbillige Härte bedeuten würde. Im Falle des Absatzes 1 Satz 5 gilt Absatz 1 Satz 6 entsprechend.

§ 12

Geltungsbereich; Nebenbestimmungen

(1) Der Aufenthaltstitel wird für das Bundesgebiet erteilt. Seine Gültigkeit nach den Vorschriften des Schengener Durchführungsübereinkommens für den Aufenthalt im Hoheitsgebiet der Vertragsparteien bleibt unberührt.

(2) Das Visum und die Aufenthaltserlaubnis können mit Bedingungen erteilt und verlängert werden. Sie können, auch nachträglich, mit Auflagen, insbesondere einer räumlichen Beschränkung, verbunden werden.

(3) Ein Ausländer hat den Teil des Bundesgebiets, in dem er sich ohne Erlaubnis der Ausländerbehörde einer räumlichen Beschränkung zuwider aufhält, unverzüglich zu verlassen.

(4) Der Aufenthalt eines Ausländers, der keines Aufenthaltstitels bedarf, kann zeitlich und räumlich beschränkt sowie von Bedingungen und Auflagen abhängig gemacht werden.

(5) Die Ausländerbehörde kann dem Ausländer das Verlassen des auf der Grundlage dieses Gesetzes beschränkten Aufenthaltsbereichs erlauben. Die Erlaubnis ist zu erteilen, wenn hieran ein dringendes öffentliches Interesse besteht, zwingende Gründe es erfordern oder die Versagung der Erlaubnis eine unbillige Härte bedeuten würde. Der Ausländer kann Termine bei Behörden und Gerichten, bei denen sein persönliches Erscheinen erforderlich ist, ohne Erlaubnis wahrnehmen.

Abschnitt 2

Einreise

§ 13

Grenzübertritt

(1) Die Einreise in das Bundesgebiet und die Ausreise aus dem Bundesgebiet sind nur an den zugelassenen Grenzübergangsstellen und innerhalb der festgesetzten Verkehrsstunden zulässig, soweit nicht auf Grund anderer Rechtsvorschriften oder zwischenstaatlicher Vereinbarungen Ausnahmen zugelassen sind. Ausländer sind verpflichtet, bei der Einreise und der Ausreise einen anerkannten und gültigen Pass oder Passersatz gemäß § 3 Abs. 1 mitzuführen und sich der polizeilichen Kontrolle des grenzüberschreitenden Verkehrs zu unterziehen.

(2) An einer zugelassenen Grenzübergangsstelle ist ein Ausländer erst eingereist, wenn er die Grenze überschritten und die Grenzübergangsstelle passiert hat. Las-

sen die mit der polizeilichen Kontrolle des grenzüberschreitenden Verkehrs beauftragten Behörden einen Ausländer vor der Entscheidung über die Zurückweisung (§ 15 dieses Gesetzes, §§ 18, 18a des Asylverfahrensgesetzes) oder während der Vorbereitung, Sicherung oder Durchführung dieser Maßnahme die Grenzübergangsstelle zu einem bestimmten vorübergehenden Zweck passieren, so liegt keine Einreise im Sinne des Satzes 1 vor, solange ihnen eine Kontrolle des Aufenthalts des Ausländers möglich bleibt. Im Übrigen ist ein Ausländer eingereist, wenn er die Grenze überschritten hat.

§ 14

Unerlaubte Einreise; Ausnahme-Visum

(1) Die Einreise eines Ausländers in das Bundesgebiet ist unerlaubt, wenn er

1. einen erforderlichen Pass oder Passersatz gemäß § 3 Abs. 1 nicht besitzt,
2. den nach § 4 erforderlichen Aufenthaltstitel nicht besitzt oder
3. nach § 11 Abs. 1 nicht einreisen darf, es sei denn, er besitzt eine Betretenserlaubnis nach § 11 Abs. 2.

(2) Die mit der polizeilichen Kontrolle des grenzüberschreitenden Verkehrs beauftragten Behörden können Ausnahme-Visa und Passersatzpapiere ausstellen.

§ 15

Zurückweisung

(1) Ein Ausländer, der unerlaubt einreisen will, wird an der Grenze zurückgewiesen.

(2) Ein Ausländer kann an der Grenze zurückgewiesen werden, wenn

1. ein Ausweisungsgrund vorliegt,
2. der begründete Verdacht besteht, dass der Aufenthalt nicht dem angegebenen Zweck dient oder
3. er die Voraussetzungen für die Einreise in das Hoheitsgebiet der Vertragsparteien nach Artikel 5 des Schengener Durchführungsübereinkommens nicht erfüllt.

(3) Ein Ausländer, der für einen vorübergehenden Aufenthalt im Bundesgebiet vom Erfordernis eines Aufenthaltstitels befreit ist, kann zurückgewiesen werden, wenn er nicht die Voraussetzungen des § 3 Abs. 1 und des § 5 Abs. 1 erfüllt.

(4) § 60 Abs. 1 bis 3, 5, 8 und 9 sowie § 62 finden entsprechende Anwendung. Ein Ausländer, der einen Asylantrag gestellt hat, darf nicht zurückgewiesen werden, solange ihm der Aufenthalt im Bundesgebiet nach den Vorschriften des Asylverfahrensgesetzes gestattet ist.

§ 15a

Verteilung unerlaubt eingereister Ausländer

(1) Unerlaubt eingereiste Ausländer, die weder um Asyl nachsuchen noch unmittelbar nach der Feststellung der unerlaubten Einreise in Abschiebungshaft genommen und aus der Haft abgeschoben oder zurückgeschoben werden können, werden vor der Entscheidung über die Aussetzung der Abschiebung oder die Erteilung eines Aufenthaltstitels auf die Länder verteilt. Sie haben keinen

Anspruch darauf, in ein bestimmtes Land oder an einen bestimmten Ort verteilt zu werden. Die Verteilung auf die Länder erfolgt durch eine vom Bundesministerium des Innern bestimmte zentrale Verteilungsstelle. Solange die Länder für die Verteilung keinen abweichenden Schlüssel vereinbart haben, gilt der für die Verteilung von Asylbewerbern festgelegte Schlüssel. Jedes Land bestimmt bis zu sieben Behörden, die die Verteilung durch die nach Satz 3 bestimmte Stelle veranlassen und verteilte Ausländer aufnehmen. Weist der Ausländer vor Veranlassung der Verteilung nach, dass eine Haushaltsgemeinschaft zwischen Ehegatten oder Eltern und ihren minderjährigen Kindern oder sonstige zwingende Gründe bestehen, die der Verteilung an einen bestimmten Ort entgegenstehen, ist dem bei der Verteilung Rechnung zu tragen.

(2) Die Ausländerbehörden können die Ausländer verpflichten, sich zu der Behörde zu begeben, die die Verteilung veranlasst. Dies gilt nicht, wenn dem Vorbringen nach Absatz 1 Satz 6 Rechnung zu tragen ist. Gegen eine nach Satz 1 getroffene Verpflichtung findet kein Widerspruch statt. Die Klage hat keine aufschiebende Wirkung.

(3) Die zentrale Verteilungsstelle benennt der Behörde, die die Verteilung veranlasst hat, die nach den Sätzen 2 und 3 zur Aufnahme verpflichtete Aufnahmeeinrichtung. Hat das Land, dessen Behörde die Verteilung veranlasst hat, seine Aufnahmequote nicht erfüllt, ist die dieser Behörde nächstgelegene aufnahmefähige Aufnahmeeinrichtung des Landes aufnahmepflichtig. Andernfalls ist die von der zentralen Verteilungsstelle auf Grund der Aufnahmequote nach § 45 des Asylverfahrensgesetzes und der vorhandenen freien Unterbringungsmöglichkeiten bestimmte Aufnahmeeinrichtung zur Aufnahme verpflichtet. § 46 Abs. 4 und 5 des Asylverfahrensgesetzes sind entsprechend anzuwenden.

(4) Die Behörde, die die Verteilung nach Absatz 3 veranlasst hat, ordnet an, dass der Ausländer sich zu der durch die Verteilung festgelegten Aufnahmeeinrichtung zu begeben hat. Die Zahl der Ausländer unter Angabe der Herkunftsländer und das Ergebnis der Anhörung durch die die Verteilung veranlassende Stelle sind der zentralen Verteilungsstelle mitzuteilen. Ehegatten sowie Eltern und ihre minderjährigen ledigen Kinder sind als Gruppe zu melden und zu verteilen. Der Ausländer hat in dieser Aufnahmeeinrichtung zu wohnen, bis er innerhalb des Landes weiterverteilt wird, längstens jedoch bis zur Aussetzung der Abschiebung oder bis zur Erteilung eines Aufenthaltstitels; die §§ 12 und 61 Abs. 1 bleiben unberührt. Die Landesregierungen werden ermächtigt, durch Rechtsverordnung die Verteilung innerhalb des Landes zu regeln, soweit dies nicht auf der Grundlage dieses Gesetzes durch Landesgesetz geregelt wird. Die Landesregierungen können die Ermächtigung auf andere Stellen des Landes übertragen. Gegen eine nach Satz 1 oder Satz 3 getroffene Anordnung findet kein Widerspruch statt. Die Klage hat keine aufschiebende Wirkung.

(5) Die zuständigen Behörden können dem Ausländer nach der Verteilung erlauben, seine Wohnung in einem anderen Land zu nehmen. Nach erlaubtem Wohnungswechsel wird der Ausländer von der Quote des abgebenden Landes abgezogen und der des aufnehmenden Landes angerechnet.

(6) Die Regelungen der Absätze 1 bis 5 gelten nicht für Personen, die nachweislich vor dem 1. Januar 2005 eingereist sind.

Abschnitt 3

Aufenthalt zum Zweck der Ausbildung

§ 16

Studium; Sprachkurse; Schulbesuch

(1) Einem Ausländer kann zum Zweck der Studienbewerbung und des Studiums an einer staatlichen oder staatlich anerkannten Hochschule oder vergleichbaren Ausbildungseinrichtung einschließlich der studienvorbereitenden Maßnahmen eine Aufenthaltserlaubnis erteilt werden. Die Geltungsdauer bei der Ersterteilung der Aufenthaltserlaubnis bei studienvorbereitenden Maßnahmen soll zwei Jahre nicht überschreiten; im Falle des Studiums wird sie für zwei Jahre erteilt und kann um jeweils bis zu weiteren zwei Jahren verlängert werden, wenn der Aufenthaltswitz noch nicht erreicht ist und in einem angemessenen Zeitraum noch erreicht werden kann. Die Aufenthaltsdauer als Studienbewerber darf höchstens neun Monate betragen.

(2) Während des Aufenthalts nach Absatz 1 soll in der Regel keine Aufenthaltserlaubnis für einen anderen Aufenthaltswitz erteilt oder verlängert werden, sofern nicht ein gesetzlicher Anspruch besteht. § 9 findet keine Anwendung.

(3) Die Aufenthaltserlaubnis berechtigt zur Ausübung einer Beschäftigung, die insgesamt 90 Tage oder 180 halbe Tage im Jahr nicht überschreiten darf, sowie zur Ausübung studentischer Nebentätigkeiten.

(4) Nach erfolgreichem Abschluss des Studiums kann die Aufenthaltserlaubnis bis zu einem Jahr zur Suche eines diesem Abschluss angemessenen Arbeitsplatzes, sofern er nach den Bestimmungen der §§ 18 bis 21 von Ausländern besetzt werden darf, verlängert werden.

(5) Einem Ausländer kann eine Aufenthaltserlaubnis zur Teilnahme an Sprachkursen, die nicht der Studienvorbereitung dienen, und in Ausnahmefällen für den Schulbesuch erteilt werden. Absatz 2 gilt entsprechend.

§ 17

Sonstige Ausbildungszwecke

Einem Ausländer kann eine Aufenthaltserlaubnis zum Zweck der betrieblichen Aus- und Weiterbildung erteilt werden, wenn die Bundesagentur für Arbeit nach § 39 zugestimmt hat oder durch Rechtsverordnung nach § 42 oder zwischenstaatliche Vereinbarung bestimmt ist, dass die Aus- und Weiterbildung ohne Zustimmung der Bundesagentur für Arbeit zulässig ist. Beschränkungen bei der Erteilung der Zustimmung durch die Bundesagentur für Arbeit sind in die Aufenthaltserlaubnis zu übernehmen. § 16 Abs. 2 gilt entsprechend.

Abschnitt 4

Aufenthalt zum Zweck der Erwerbstätigkeit

§ 18

Beschäftigung

(1) Die Zulassung ausländischer Beschäftigter orientiert sich an den Erfordernissen des Wirtschaftsstandor-

tes Deutschland unter Berücksichtigung der Verhältnisse auf dem Arbeitsmarkt und dem Erfordernis, die Arbeitslosigkeit wirksam zu bekämpfen. Internationale Verträge bleiben unberührt.

(2) Einem Ausländer kann ein Aufenthaltstitel zur Ausübung einer Beschäftigung erteilt werden, wenn die Bundesagentur für Arbeit nach § 39 zugestimmt hat oder durch Rechtsverordnung nach § 42 oder zwischenstaatliche Vereinbarung bestimmt ist, dass die Ausübung der Beschäftigung ohne Zustimmung der Bundesagentur für Arbeit zulässig ist. Beschränkungen bei der Erteilung der Zustimmung durch die Bundesagentur für Arbeit sind in den Aufenthaltstitel zu übernehmen.

(3) Eine Aufenthaltserlaubnis zur Ausübung einer Beschäftigung nach Absatz 2, die keine qualifizierte Berufsausbildung voraussetzt, darf nur erteilt werden, wenn dies durch zwischenstaatliche Vereinbarung bestimmt ist oder wenn auf Grund einer Rechtsverordnung nach § 42 die Erteilung der Zustimmung zu einer Aufenthaltserlaubnis für diese Beschäftigung zulässig ist.

(4) Ein Aufenthaltstitel zur Ausübung einer Beschäftigung nach Absatz 2, die eine qualifizierte Berufsausbildung voraussetzt, darf nur für eine Beschäftigung in einer Berufsgruppe erteilt werden, die durch Rechtsverordnung nach § 42 zugelassen worden ist. Im begründeten Einzelfall kann eine Aufenthaltserlaubnis für eine Beschäftigung erteilt werden, wenn an der Beschäftigung ein öffentliches, insbesondere ein regionales, wirtschaftliches oder arbeitsmarktpolitisches Interesse besteht.

(5) Ein Aufenthaltstitel nach Absatz 2 und § 19 darf nur erteilt werden, wenn ein konkretes Arbeitsplatzangebot vorliegt.

§ 19

Niederlassungs- erlaubnis für Hochqualifizierte

(1) Einem hoch qualifizierten Ausländer kann in besonderen Fällen eine Niederlassungserlaubnis erteilt werden, wenn die Bundesagentur für Arbeit nach § 39 zugestimmt hat oder durch Rechtsverordnung nach § 42 oder zwischenstaatliche Vereinbarung bestimmt ist, dass die Niederlassungserlaubnis ohne Zustimmung der Bundesagentur für Arbeit nach § 39 erteilt werden kann und die Annahme gerechtfertigt ist, dass die Integration in die Lebensverhältnisse der Bundesrepublik Deutschland und die Sicherung des Lebensunterhalts ohne staatliche Hilfe gewährleistet sind. Die Landesregierung kann bestimmen, dass die Erteilung der Niederlassungserlaubnis nach Satz 1 der Zustimmung der obersten Landesbehörde oder einer von ihr bestimmten Stelle bedarf.

(2) Hoch qualifiziert nach Absatz 1 sind insbesondere

1. Wissenschaftler mit besonderen fachlichen Kenntnissen,
2. Lehrpersonen in herausgehobener Funktion oder wissenschaftliche Mitarbeiter in herausgehobener Funktion oder
3. Spezialisten und leitende Angestellte mit besonderer Berufserfahrung, die ein Gehalt in Höhe von mindestens dem Doppelten der Beitragsbemessungsgrenze der gesetzlichen Krankenversicherung erhalten.

§ 20

(weggefallen)

§ 21

Selbständige Tätigkeit

(1) Einem Ausländer kann eine Aufenthaltserlaubnis zur Ausübung einer selbständigen Tätigkeit erteilt werden, wenn

1. ein übergeordnetes wirtschaftliches Interesse oder ein besonderes regionales Bedürfnis besteht,
2. die Tätigkeit positive Auswirkungen auf die Wirtschaft erwarten lässt und
3. die Finanzierung der Umsetzung durch Eigenkapital oder durch eine Kreditzusage gesichert ist.

Die Voraussetzungen des Satzes 1 Nr. 1 und 2 sind in der Regel gegeben, wenn mindestens 1 Million Euro investiert und zehn Arbeitsplätze geschaffen werden. Im Übrigen richtet sich die Beurteilung der Voraussetzungen nach Satz 1 insbesondere nach der Tragfähigkeit der zu Grunde liegenden Geschäftsidee, den unternehmerischen Erfahrungen des Ausländers, der Höhe des Kapitaleinsatzes, den Auswirkungen auf die Beschäftigungs- und Ausbildungssituation und dem Beitrag für Innovation und Forschung. Bei der Prüfung sind die für den Ort der geplanten Tätigkeit fachkundigen Körperschaften, die zuständigen Gewerbebehörden, die öffentlich-rechtlichen Berufsvertretungen und die für die Berufszulassung zuständigen Behörden zu beteiligen.

(2) Eine Aufenthaltserlaubnis zur Ausübung einer selbständigen Tätigkeit kann auch erteilt werden, wenn völkerrechtliche Vergünstigungen auf der Grundlage der Gegenseitigkeit bestehen.

(3) Ausländer, die älter sind als 45 Jahre, sollen die Aufenthaltserlaubnis nur erhalten, wenn sie über eine angemessene Altersversorgung verfügen.

(4) Die Aufenthaltserlaubnis wird auf längstens drei Jahre befristet. Nach drei Jahren kann abweichend von § 9 Abs. 2 eine Niederlassungserlaubnis erteilt werden, wenn der Ausländer die geplante Tätigkeit erfolgreich verwirklicht hat und der Lebensunterhalt gesichert ist.

Abschnitt 5

Aufenthalt aus völkerrechtlichen, humanitären oder politischen Gründen

§ 22

Aufnahme aus dem Ausland

Einem Ausländer kann für die Aufnahme aus dem Ausland aus völkerrechtlichen oder dringenden humanitären Gründen eine Aufenthaltserlaubnis erteilt werden. Eine Aufenthaltserlaubnis ist zu erteilen, wenn das Bundesministerium des Innern oder die von ihm bestimmte Stelle zur Wahrung politischer Interessen der Bundesrepublik Deutschland die Aufnahme erklärt hat. Im Falle des Satzes 2 berechtigt die Aufenthaltserlaubnis zur Ausübung einer Erwerbstätigkeit.

§ 23

Aufenthaltsgewährung durch die obersten Landesbehörden

(1) Die oberste Landesbehörde kann aus völkerrechtlichen oder humanitären Gründen oder zur Wahrung politischer Interessen der Bundesrepublik Deutschland anordnen, dass Ausländern aus bestimmten Staaten oder in sonstiger Weise bestimmten Ausländergruppen eine Aufenthaltserlaubnis erteilt wird. Die Anordnung kann unter der Maßgabe erfolgen, dass eine Verpflichtungserklärung nach § 68 abgegeben wird. Zur Wahrung der Bundeseinheitlichkeit bedarf die Anordnung des Einvernehmens mit dem Bundesministerium des Innern.

(2) Bei besonders gelagerten politischen Interessen der Bundesrepublik Deutschland kann die Anordnung vorsehen, dass den betroffenen Personen eine Niederlassungserlaubnis erteilt wird. In diesen Fällen kann abweichend von § 9 Abs. 1 eine wohnsitzbeschränkende Auflage erteilt werden.

(3) Die Anordnung kann vorsehen, dass § 24 ganz oder teilweise entsprechende Anwendung findet.

§ 23a

Aufenthaltsgewährung in Härtefällen

(1) Die oberste Landesbehörde darf anordnen, dass einem Ausländer, der vollziehbar ausreisepflichtig ist, abweichend von den in diesem Gesetz festgelegten Erteilungs- und Verlängerungsvoraussetzungen für einen Aufenthaltstitel eine Aufenthaltserlaubnis erteilt wird, wenn eine von der Landesregierung durch Rechtsverordnung eingerichtete Härtefallkommission darum ersucht (Härtefallersuchen). Die Anordnung kann im Einzelfall unter Berücksichtigung des Umstandes erfolgen, ob der Lebensunterhalt des Ausländers gesichert ist oder eine Verpflichtungserklärung nach § 68 abgegeben wird. Die Annahme eines Härtefalls ist in der Regel ausgeschlossen, wenn der Ausländer Straftaten von erheblichem Gewicht begangen hat. Die Befugnis zur Aufenthaltsgewährung steht ausschließlich im öffentlichen Interesse und begründet keine eigenen Rechte des Ausländers.

(2) Die Landesregierungen werden ermächtigt, durch Rechtsverordnung eine Härtefallkommission nach Absatz 1 einzurichten, das Verfahren, Ausschlussgründe und qualifizierte Anforderungen an eine Verpflichtungserklärung nach Absatz 1 Satz 2 einschließlich vom Verpflichtungsgeber zu erfüllender Voraussetzungen zu bestimmen sowie die Anordnungsbefugnis nach Absatz 1 Satz 1 auf andere Stellen zu übertragen. Die Härtefallkommissionen werden ausschließlich im Wege der Selbstbefassung tätig. Dritte können nicht verlangen, dass eine Härtefallkommission sich mit einem bestimmten Einzelfall befasst oder eine bestimmte Entscheidung trifft. Die Entscheidung für ein Härtefallersuchen setzt voraus, dass nach den Feststellungen der Härtefallkommission dringende humanitäre oder persönliche Gründe die weitere Anwesenheit des Ausländers im Bundesgebiet rechtfertigen.

(3) Verzieht ein sozialhilfebedürftiger Ausländer, dem eine Aufenthaltserlaubnis nach Absatz 1 erteilt wurde, in den Zuständigkeitsbereich eines anderen Leistungsträgers, ist der Träger der Sozialhilfe, in dessen Zuständigkeitsbereich eine Ausländerbehörde die Aufenthaltserlaubnis erteilt hat, längstens für die Dauer von drei Jahren

ab Erteilung der Aufenthaltserlaubnis dem nunmehr zuständigen örtlichen Träger der Sozialhilfe zur Kosten-erstattung verpflichtet. Dies gilt entsprechend für die in § 6 Nr. 2 des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch genannten Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts.

§ 24

Aufenthaltsgewährung zum vorübergehenden Schutz

(1) Einem Ausländer, dem auf Grund eines Beschlusses des Rates der Europäischen Union gemäß der Richtlinie 2001/55/EG vorübergehender Schutz gewährt wird und der seine Bereitschaft erklärt hat, im Bundesgebiet aufgenommen zu werden, wird für die nach den Artikeln 4 und 6 der Richtlinie bemessene Dauer des vorübergehenden Schutzes eine Aufenthaltserlaubnis erteilt.

(2) Die Gewährung von vorübergehendem Schutz ist ausgeschlossen, wenn eine der Voraussetzungen des § 60 Abs. 8 vorliegt; die Aufenthaltserlaubnis ist zu versagen.

(3) Die auf Grund eines Beschlusses nach Absatz 1 aufgenommen Personen werden auf die Länder verteilt. Die Länder können Kontingente für die Aufnahme zum vorübergehenden Schutz und die Verteilung vereinbaren. Die Verteilung auf die Länder erfolgt durch das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge. Solange die Länder für die Verteilung keinen abweichenden Schlüssel vereinbart haben, gilt der für die Verteilung von Asylbewerbern festgelegte Schlüssel.

(4) Die oberste Landesbehörde oder die von ihr bestimmte Stelle erlässt eine Zuweisungsentscheidung. Die Landesregierungen werden ermächtigt, die Verteilung innerhalb der Länder durch Rechtsverordnung zu regeln, sie können die Ermächtigung durch Rechtsverordnung auf andere Stellen übertragen. Ein Widerspruch gegen die Zuweisungsentscheidung findet nicht statt. Die Klage hat keine aufschiebende Wirkung.

(5) Der Ausländer hat keinen Anspruch darauf, sich in einem bestimmten Land oder an einem bestimmten Ort aufzuhalten. Er hat seine Wohnung und seinen gewöhnlichen Aufenthalt an dem Ort zu nehmen, dem er nach den Absätzen 3 und 4 zugewiesen wurde.

(6) Die Ausübung einer selbständigen Tätigkeit darf nicht ausgeschlossen werden. Für die Ausübung einer Beschäftigung gilt § 4 Abs. 2.

(7) Der Ausländer wird über die mit dem vorübergehenden Schutz verbundenen Rechte und Pflichten schriftlich in einer ihm verständlichen Sprache unterrichtet.

§ 25

Aufenthalt aus humanitären Gründen

(1) Einem Ausländer ist eine Aufenthaltserlaubnis zu erteilen, wenn er unanfechtbar als Asylberechtigter anerkannt ist. Dies gilt nicht, wenn der Ausländer aus schwerwiegenden Gründen der öffentlichen Sicherheit und Ordnung ausgewiesen worden ist. Bis zur Erteilung der Aufenthaltserlaubnis gilt der Aufenthalt als erlaubt. Die Aufenthaltserlaubnis berechtigt zur Ausübung einer Erwerbstätigkeit.

(2) Einem Ausländer ist eine Aufenthaltserlaubnis zu erteilen, wenn das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge unanfechtbar das Vorliegen der Voraussetzungen des § 60 Abs. 1 festgestellt hat. Absatz 1 Satz 2 bis 4 gilt entsprechend.

(3) Einem Ausländer soll eine Aufenthaltserlaubnis erteilt werden, wenn die Voraussetzungen für die Aussetzung der Abschiebung nach § 60 Abs. 2, 3, 5 oder 7 vorliegen. Die Aufenthaltserlaubnis wird nicht erteilt, wenn die Ausreise in einen anderen Staat möglich und zumutbar ist, der Ausländer wiederholt oder gröblich gegen entsprechende Mitwirkungspflichten verstößt oder schwerwiegende Gründe die Annahme rechtfertigen, dass der Ausländer

- a) ein Verbrechen gegen den Frieden, ein Kriegsverbrechen oder ein Verbrechen gegen die Menschlichkeit im Sinne der internationalen Vertragswerke begangen hat, die ausgearbeitet worden sind, um Bestimmungen bezüglich dieser Verbrechen festzulegen,
- b) eine Straftat von erheblicher Bedeutung begangen hat,
- c) sich Handlungen zuschulden kommen ließ, die den Zielen und Grundsätzen der Vereinten Nationen, wie sie in der Präambel und den Artikeln 1 und 2 der Charta der Vereinten Nationen verankert sind, zuwiderlaufen, oder
- d) eine Gefahr für die Allgemeinheit oder eine Gefahr für die Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland darstellt.

(4) Einem Ausländer kann für einen vorübergehenden Aufenthalt eine Aufenthaltserlaubnis erteilt werden, solange dringende humanitäre oder persönliche Gründe oder erhebliche öffentliche Interessen seine vorübergehende weitere Anwesenheit im Bundesgebiet erfordern. Eine Aufenthaltserlaubnis kann abweichend von § 8 Abs. 1 und 2 verlängert werden, wenn auf Grund besonderer Umstände des Einzelfalls das Verlassen des Bundesgebiets für den Ausländer eine außergewöhnliche Härte bedeuten würde.

(5) Einem Ausländer, der vollziehbar ausreisepflichtig ist, kann abweichend von § 11 Abs. 1 eine Aufenthaltserlaubnis erteilt werden, wenn seine Ausreise aus rechtlichen oder tatsächlichen Gründen unmöglich ist und mit dem Wegfall der Ausreisehindernisse in absehbarer Zeit nicht zu rechnen ist. Die Aufenthaltserlaubnis soll erteilt werden, wenn die Abschiebung seit 18 Monaten ausgesetzt ist. Eine Aufenthaltserlaubnis darf nur erteilt werden, wenn der Ausländer unverschuldet an der Ausreise gehindert ist. Ein Verschulden des Ausländers liegt insbesondere vor, wenn er falsche Angaben macht oder über seine Identität oder Staatsangehörigkeit täuscht oder zumutbare Anforderungen zur Beseitigung der Ausreisehindernisse nicht erfüllt.

§ 26

Dauer des Aufenthalts

(1) Die Aufenthaltserlaubnis nach diesem Abschnitt kann für jeweils längstens drei Jahre erteilt und verlängert werden, in den Fällen des § 25 Abs. 4 Satz 1 und Abs. 5 jedoch für längstens sechs Monate, solange sich der Ausländer noch nicht mindestens 18 Monate rechtmäßig im Bundesgebiet aufgehalten hat.

(2) Die Aufenthaltserlaubnis darf nicht verlängert werden, wenn das Ausreisehindernis oder die sonstigen einer Aufenthaltsbeendigung entgegenstehenden Gründe entfallen sind.

(3) Einem Ausländer, der seit drei Jahren eine Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Abs. 1 oder 2 besitzt, ist eine Niederlassungserlaubnis zu erteilen, wenn das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge gemäß § 73 Abs. 2a des Asylverfahrensgesetzes mitgeteilt hat, dass die Voraussetzungen für den Widerruf oder die Rücknahme nicht vorliegen.

(4) Im Übrigen kann einem Ausländer, der seit sieben Jahren eine Aufenthaltserlaubnis nach diesem Abschnitt besitzt, eine Niederlassungserlaubnis erteilt werden, wenn die in § 9 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 bis 9 bezeichneten Voraussetzungen vorliegen. § 9 Abs. 2 Satz 2 bis 6 gilt entsprechend. Die Aufenthaltszeit des der Erteilung der Aufenthaltserlaubnis vorangegangenen Asylverfahrens wird abweichend von § 55 Abs. 3 des Asylverfahrensgesetzes auf die Frist angerechnet. Für Kinder, die vor Vollendung des 18. Lebensjahres nach Deutschland eingereist sind, kann § 35 entsprechend angewandt werden.

Abschnitt 6

Aufenthalt aus familiären Gründen

§ 27

Grundsatz des Familiennachzugs

(1) Die Aufenthaltserlaubnis zur Herstellung und Wahrung der familiären Lebensgemeinschaft im Bundesgebiet für ausländische Familienangehörige (Familiennachzug) wird zum Schutz von Ehe und Familie gemäß Artikel 6 des Grundgesetzes erteilt und verlängert.

(2) Für die Herstellung und Wahrung einer lebenspartnerschaftlichen Gemeinschaft im Bundesgebiet finden Absatz 3, § 9 Abs. 3, §§ 28 bis 31 sowie 51 Abs. 2 entsprechende Anwendung.

(3) Die Erteilung der Aufenthaltserlaubnis zum Zweck des Familiennachzugs kann versagt werden, wenn derjenige, zu dem der Familiennachzug stattfindet, für den Unterhalt von anderen ausländischen Familienangehörigen oder anderen Haushaltsangehörigen auf Sozialhilfe angewiesen ist. Von § 5 Abs. 1 Nr. 2 kann abgesehen werden.

§ 28

Familiennachzug zu Deutschen

(1) Die Aufenthaltserlaubnis ist abweichend von § 5 Abs. 1 Nr. 1 dem ausländischen

1. Ehegatten eines Deutschen,
2. minderjährigen ledigen Kind eines Deutschen,
3. Elternteil eines minderjährigen ledigen Deutschen zur Ausübung der Personensorge

zu erteilen, wenn der Deutsche seinen gewöhnlichen Aufenthalt im Bundesgebiet hat. Sie kann abweichend von § 5 Abs. 1 dem nichtsorgeberechtigten Elternteil eines minderjährigen ledigen Deutschen erteilt werden, wenn die familiäre Gemeinschaft schon im Bundesgebiet gelebt wird.

(2) Dem Ausländer ist in der Regel eine Niederlassungserlaubnis zu erteilen, wenn er drei Jahre im Besitz einer Aufenthaltserlaubnis ist, die familiäre Lebensgemeinschaft mit dem Deutschen im Bundesgebiet fortbesteht, kein Ausweisungsgrund vorliegt und er sich auf einfache Art in deutscher Sprache mündlich verständigen kann. Im Übrigen wird die Aufenthaltserlaubnis verlängert, solange die familiäre Lebensgemeinschaft fortbesteht.

(3) Die §§ 31 und 35 finden mit der Maßgabe Anwendung, dass an die Stelle des Aufenthaltstitels des Ausländers der gewöhnliche Aufenthalt des Deutschen im Bundesgebiet tritt.

(4) Auf sonstige Familienangehörige findet § 36 entsprechende Anwendung.

(5) Die Aufenthaltserlaubnis berechtigt zur Ausübung einer Erwerbstätigkeit.

§ 29

Familiennachzug zu Ausländern

(1) Für den Familiennachzug zu einem Ausländer muss

1. der Ausländer eine Niederlassungserlaubnis oder Aufenthaltserlaubnis besitzen und
2. ausreichender Wohnraum zur Verfügung stehen.

(2) Bei dem Ehegatten und dem minderjährigen ledigen Kind eines Ausländers, der eine Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Abs. 1 oder 2 oder eine Niederlassungserlaubnis nach § 26 Abs. 3 besitzt, kann von den Voraussetzungen des § 5 Abs. 1 Nr. 1 und des Absatzes 1 Nr. 2 abgesehen werden.

(3) Die Aufenthaltserlaubnis darf dem Ehegatten und dem minderjährigen Kind eines Ausländers, der eine Aufenthaltserlaubnis nach den §§ 22, 23 Abs. 1 oder § 25 Abs. 3 besitzt, nur aus völkerrechtlichen oder humanitären Gründen oder zur Wahrung politischer Interessen der Bundesrepublik Deutschland erteilt werden. Ein Familiennachzug wird in den Fällen des § 25 Abs. 4 und 5 nicht gewährt.

(4) Die Aufenthaltserlaubnis wird dem Ehegatten und dem minderjährigen ledigen Kind eines Ausländers oder dem minderjährigen ledigen Kind seines Ehegatten abweichend von § 5 Abs. 1 und § 27 Abs. 3 erteilt, wenn dem Ausländer vorübergehender Schutz nach § 24 Abs. 1 gewährt wurde und

1. die familiäre Lebensgemeinschaft im Herkunftsland durch die Fluchtsituation aufgehoben wurde und
2. der Familienangehörige aus einem anderen Mitgliedsstaat der Europäischen Union übernommen wird oder sich außerhalb der Europäischen Union befindet und schutzbedürftig ist.

Die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis an sonstige Familienangehörige eines Ausländers, dem vorübergehender Schutz nach § 24 Abs. 1 gewährt wurde, richtet sich nach § 36. Auf die nach diesem Absatz aufgenommenen Familienangehörigen findet § 24 Anwendung.

(5) Unbeschadet des § 4 Abs. 2 Satz 3 berechtigt die Aufenthaltserlaubnis zur Ausübung einer Erwerbstätigkeit, soweit der Ausländer, zu dem der Familiennachzug

erfolgt, zur Ausübung einer Erwerbstätigkeit berechtigt ist oder wenn die eheliche Lebensgemeinschaft seit mindestens zwei Jahren rechtmäßig im Bundesgebiet bestanden hat.

§ 30

Ehegattennachzug

(1) Dem Ehegatten eines Ausländers ist eine Aufenthaltserlaubnis zu erteilen, wenn der Ausländer

1. eine Niederlassungserlaubnis besitzt,
2. eine Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Abs. 1 oder 2 besitzt,
3. seit fünf Jahren eine Aufenthaltserlaubnis besitzt oder
4. eine Aufenthaltserlaubnis besitzt, die Ehe bei deren Erteilung bereits bestand und die Dauer seines Aufenthalts voraussichtlich über ein Jahr betragen wird.

(2) Die Aufenthaltserlaubnis kann abweichend von Absatz 1 Nr. 4 erteilt werden, wenn der Ausländer eine Aufenthaltserlaubnis besitzt.

(3) Die Aufenthaltserlaubnis kann abweichend von § 5 Abs. 1 Nr. 1 und § 29 Abs. 1 Nr. 2 verlängert werden, solange die eheliche Lebensgemeinschaft fortbesteht.

§ 31

Eigenständiges Aufenthaltsrecht der Ehegatten

(1) Die Aufenthaltserlaubnis des Ehegatten wird im Falle der Aufhebung der ehelichen Lebensgemeinschaft als eigenständiges, vom Zweck des Familiennachzugs unabhängiges Aufenthaltsrecht für ein Jahr verlängert, wenn

1. die eheliche Lebensgemeinschaft seit mindestens zwei Jahren rechtmäßig im Bundesgebiet bestanden hat oder
2. der Ausländer gestorben ist, während die eheliche Lebensgemeinschaft im Bundesgebiet bestand

und der Ausländer bis dahin im Besitz einer Aufenthaltserlaubnis oder Niederlassungserlaubnis war, es sei denn, er konnte die Verlängerung aus von ihm nicht zu vertretenden Gründen nicht rechtzeitig beantragen. Die Aufenthaltserlaubnis berechtigt zur Ausübung einer Erwerbstätigkeit.

(2) Von der Voraussetzung des zweijährigen rechtmäßigen Bestandes der ehelichen Lebensgemeinschaft im Bundesgebiet nach Absatz 1 Nr. 1 ist abzusehen, soweit es zur Vermeidung einer besonderen Härte erforderlich ist, dem Ehegatten den weiteren Aufenthalt zu ermöglichen, es sei denn, für den Ausländer ist die Verlängerung der Aufenthaltserlaubnis ausgeschlossen. Eine besondere Härte liegt insbesondere vor, wenn dem Ehegatten wegen der aus der Auflösung der ehelichen Lebensgemeinschaft erwachsenden Rückkehrverpflichtung eine erhebliche Beeinträchtigung seiner schutzwürdigen Belange droht oder wenn dem Ehegatten wegen der Beeinträchtigung seiner schutzwürdigen Belange das weitere Festhalten an der ehelichen Lebensgemeinschaft unzumutbar ist; zu den schutzwürdigen Belangen zählt auch das Wohl eines mit dem Ehegatten in familiärer Lebensgemeinschaft lebenden Kindes. Zur Vermeidung von

Missbrauch kann die Verlängerung der Aufenthaltserlaubnis versagt werden, wenn der Ehegatte aus einem von ihm zu vertretenden Grund auf Sozialhilfe angewiesen ist.

(3) Wenn der Lebensunterhalt des Ehegatten nach Aufhebung der ehelichen Lebensgemeinschaft durch Unterhaltsleistungen aus eigenen Mitteln des Ausländers gesichert ist und dieser eine Niederlassungserlaubnis besitzt, ist dem Ehegatten abweichend von § 9 Abs. 2 Satz 1 Nr. 3, 5 und 6 ebenfalls eine Niederlassungserlaubnis zu erteilen.

(4) Die Inanspruchnahme von Sozialhilfe steht der Verlängerung der Aufenthaltserlaubnis unbeschadet des Absatzes 2 Satz 3 nicht entgegen. Danach kann die Aufenthaltserlaubnis verlängert werden, solange die Voraussetzungen für die Erteilung der Niederlassungserlaubnis nicht vorliegen.

§ 32

Kindernachzug

(1) Dem minderjährigen ledigen Kind eines Ausländers ist eine Aufenthaltserlaubnis zu erteilen, wenn

1. der Ausländer eine Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Abs. 1 oder 2 oder eine Niederlassungserlaubnis nach § 26 Abs. 3 besitzt oder
2. beide Eltern oder der allein personensorgeberechtigte Elternteil eine Aufenthaltserlaubnis oder Niederlassungserlaubnis besitzen und das Kind seinen Lebensmittelpunkt zusammen mit seinen Eltern oder dem allein personensorgeberechtigten Elternteil in das Bundesgebiet verlegt.

(2) Einem minderjährigen ledigen Kind, welches das 16. Lebensjahr vollendet hat, ist eine Aufenthaltserlaubnis zu erteilen, wenn es die deutsche Sprache beherrscht oder gewährleistet erscheint, dass es sich auf Grund seiner bisherigen Ausbildung und Lebensverhältnisse in die Lebensverhältnisse in der Bundesrepublik Deutschland einfügen kann, und beide Eltern oder der allein personensorgeberechtigte Elternteil eine Aufenthaltserlaubnis oder Niederlassungserlaubnis besitzen.

(3) Dem minderjährigen ledigen Kind eines Ausländers, welches das 16. Lebensjahr noch nicht vollendet hat, ist eine Aufenthaltserlaubnis zu erteilen, wenn beide Eltern oder der allein personensorgeberechtigte Elternteil eine Aufenthaltserlaubnis oder Niederlassungserlaubnis besitzen.

(4) Im Übrigen kann dem minderjährigen ledigen Kind eines Ausländers eine Aufenthaltserlaubnis erteilt werden, wenn es auf Grund der Umstände des Einzelfalls zur Vermeidung einer besonderen Härte erforderlich ist. Hierbei sind das Kindeswohl und die familiäre Situation zu berücksichtigen.

§ 33

Geburt eines Kindes im Bundesgebiet

Einem Kind, das im Bundesgebiet geboren wird, ist abweichend von den §§ 5 und 29 Abs. 1 Nr. 2 von Amts wegen eine Aufenthaltserlaubnis zu erteilen, wenn die Mutter eine Aufenthaltserlaubnis oder eine Niederlassungserlaubnis besitzt. Der Aufenthalt eines im Bundes-

gebiet geborenen Kindes, dessen Mutter zum Zeitpunkt der Geburt im Besitz eines Visums ist oder sich visumfrei aufhalten darf, gilt bis zum Ablauf des Visums oder des visumfreien Aufenthalts als erlaubt.

§ 34

Aufenthaltsrecht der Kinder

(1) Die einem Kind erteilte Aufenthaltserlaubnis ist abweichend von § 5 Abs. 1 Nr. 1 und § 29 Abs. 1 Nr. 2 zu verlängern, solange ein personensorgeberechtigter Elternteil eine Aufenthaltserlaubnis oder Niederlassungserlaubnis besitzt und das Kind mit ihm in familiärer Lebensgemeinschaft lebt oder das Kind im Falle seiner Ausreise ein Wiederkehrrecht gemäß § 37 hätte.

(2) Mit Eintritt der Volljährigkeit wird die einem Kind erteilte Aufenthaltserlaubnis zu einem eigenständigen, vom Familiennachzug unabhängigen Aufenthaltsrecht. Das Gleiche gilt bei Erteilung einer Niederlassungserlaubnis oder wenn die Aufenthaltserlaubnis in entsprechender Anwendung des § 37 verlängert wird.

(3) Die Aufenthaltserlaubnis kann verlängert werden, solange die Voraussetzungen für die Erteilung der Niederlassungserlaubnis noch nicht vorliegen.

§ 35

Eigenständiges, unbefristetes Aufenthaltsrecht der Kinder

(1) Einem minderjährigen Ausländer, der eine Aufenthaltserlaubnis nach diesem Abschnitt besitzt, ist abweichend von § 9 Abs. 2 eine Niederlassungserlaubnis zu erteilen, wenn er im Zeitpunkt der Vollendung seines 16. Lebensjahres seit fünf Jahren im Besitz der Aufenthaltserlaubnis ist. Das Gleiche gilt, wenn

1. der Ausländer volljährig und seit fünf Jahren im Besitz der Aufenthaltserlaubnis ist,
2. er über ausreichende Kenntnisse der deutschen Sprache verfügt und
3. sein Lebensunterhalt gesichert ist oder er sich in einer Ausbildung befindet, die zu einem anerkannten schulischen oder beruflichen Bildungsabschluss führt.

(2) Auf die nach Absatz 1 erforderliche Dauer des Besitzes der Aufenthaltserlaubnis werden in der Regel nicht die Zeiten angerechnet, in denen der Ausländer außerhalb des Bundesgebiets die Schule besucht hat.

(3) Ein Anspruch auf Erteilung einer Niederlassungserlaubnis nach Absatz 1 besteht nicht, wenn

1. ein auf dem persönlichen Verhalten des Ausländers beruhender Ausweisungsgrund vorliegt,
2. der Ausländer in den letzten drei Jahren wegen einer vorsätzlichen Straftat zu einer Jugend- oder Freiheitsstrafe von mindestens sechs Monaten oder einer Geldstrafe von mindestens 180 Tagessätzen verurteilt worden oder wenn die Verhängung einer Jugendstrafe ausgesetzt ist oder
3. der Lebensunterhalt nicht ohne Inanspruchnahme von Sozialhilfe oder Jugendhilfe nach dem Achten Buch Sozialgesetzbuch gesichert ist, es sei denn, der Ausländer befindet sich in einer Ausbildung, die zu einem anerkannten schulischen oder beruflichen Bildungsabschluss führt.

In den Fällen des Satzes 1 kann die Niederlassungserlaubnis erteilt oder die Aufenthaltserlaubnis verlängert werden. Ist im Falle des Satzes 1 Nr. 2 die Jugend- oder Freiheitsstrafe zur Bewährung oder die Verhängung einer Jugendstrafe ausgesetzt, wird die Aufenthaltserlaubnis in der Regel bis zum Ablauf der Bewährungszeit verlängert.

(4) Von den in Absatz 1 Nr. 2 und 3 und Absatz 3 Satz 1 Nr. 3 bezeichneten Voraussetzungen ist abzusehen, wenn sie von dem Ausländer wegen einer körperlichen, geistigen oder seelischen Krankheit oder Behinderung nicht erfüllt werden können.

§ 36

Nachzug sonstiger Familienangehöriger

Einem sonstigen Familienangehörigen eines Ausländers kann zum Familiennachzug eine Aufenthaltserlaubnis erteilt werden, wenn es zur Vermeidung einer außergewöhnlichen Härte erforderlich ist. Auf volljährige Familienangehörige finden § 30 Abs. 3 und § 31 und auf minderjährige Familienangehörige § 34 entsprechende Anwendung.

Abschnitt 7

Besondere Aufenthaltsrechte

§ 37

Recht auf Wiederkehr

(1) Einem Ausländer, der als Minderjähriger rechtmäßig seinen gewöhnlichen Aufenthalt im Bundesgebiet hatte, ist eine Aufenthaltserlaubnis zu erteilen, wenn

1. der Ausländer sich vor seiner Ausreise acht Jahre rechtmäßig im Bundesgebiet aufgehalten und sechs Jahre im Bundesgebiet eine Schule besucht hat,
2. sein Lebensunterhalt aus eigener Erwerbstätigkeit oder durch eine Unterhaltsverpflichtung gesichert ist, die ein Dritter für die Dauer von fünf Jahren übernommen hat, und
3. der Antrag auf Erteilung der Aufenthaltserlaubnis nach Vollendung des 15. und vor Vollendung des 21. Lebensjahres sowie vor Ablauf von fünf Jahren seit der Ausreise gestellt wird.

Die Aufenthaltserlaubnis berechtigt zur Ausübung einer Erwerbstätigkeit.

(2) Zur Vermeidung einer besonderen Härte kann von den in Absatz 1 Nr. 1 und 3 bezeichneten Voraussetzungen abgewichen werden. Von den in Absatz 1 Nr. 1 bezeichneten Voraussetzungen kann abgesehen werden, wenn der Ausländer im Bundesgebiet einen anerkannten Schulabschluss erworben hat.

(3) Die Erteilung der Aufenthaltserlaubnis kann versagt werden,

1. wenn der Ausländer ausgewiesen worden war oder ausgewiesen werden konnte, als er das Bundesgebiet verließ,
2. wenn ein Ausweisungsgrund vorliegt oder
3. solange der Ausländer minderjährig und seine persönliche Betreuung im Bundesgebiet nicht gewährleistet ist.

(4) Der Verlängerung der Aufenthaltserlaubnis steht nicht entgegen, dass der Lebensunterhalt nicht mehr aus eigener Erwerbstätigkeit gesichert oder die Unterhaltsverpflichtung wegen Ablaufs der fünf Jahre entfallen ist.

(5) Einem Ausländer, der von einem Träger im Bundesgebiet Rente bezieht, wird in der Regel eine Aufenthaltserlaubnis erteilt, wenn er sich vor seiner Ausreise mindestens acht Jahre rechtmäßig im Bundesgebiet aufgehalten hat.

§ 38

Aufenthaltstitel für ehemalige Deutsche

(1) Einem ehemaligen Deutschen ist

1. eine Niederlassungserlaubnis zu erteilen, wenn er bei Verlust der deutschen Staatsangehörigkeit seit fünf Jahren als Deutscher seinen gewöhnlichen Aufenthalt im Bundesgebiet hatte,
2. eine Aufenthaltserlaubnis zu erteilen, wenn er bei Verlust der deutschen Staatsangehörigkeit seit mindestens einem Jahr seinen gewöhnlichen Aufenthalt im Bundesgebiet hatte.

Der Antrag auf Erteilung eines Aufenthaltstitels nach Satz 1 ist innerhalb von sechs Monaten nach Kenntnis vom Verlust der deutschen Staatsangehörigkeit zu stellen. § 81 Abs. 3 gilt entsprechend.

(2) Einem ehemaligen Deutschen, der seinen gewöhnlichen Aufenthalt im Ausland hat, kann eine Aufenthaltserlaubnis erteilt werden, wenn er über ausreichende Kenntnisse der deutschen Sprache verfügt.

(3) In besonderen Fällen kann der Aufenthaltstitel nach Absatz 1 oder 2 abweichend von § 5 erteilt werden.

(4) Die Aufenthaltserlaubnis nach Absatz 1 oder 2 berechtigt zur Ausübung einer Erwerbstätigkeit. Die Ausübung einer Erwerbstätigkeit ist innerhalb der Antragsfrist des Absatzes 1 Satz 2 und im Falle der Antragstellung bis zur Entscheidung der Ausländerbehörde über den Antrag erlaubt.

(5) Die Absätze 1 bis 4 finden entsprechende Anwendung auf einen Ausländer, der aus einem nicht von ihm zu vertretenden Grund bisher von deutschen Stellen als Deutscher behandelt wurde.

Abschnitt 8

Beteiligung der Bundesagentur für Arbeit

§ 39

Zustimmung zur Ausländerbeschäftigung

(1) Ein Aufenthaltstitel, der einem Ausländer die Ausübung einer Beschäftigung erlaubt, kann nur mit Zustimmung der Bundesagentur für Arbeit erteilt werden, soweit durch Rechtsverordnung nicht etwas anderes bestimmt ist. Die Zustimmung kann erteilt werden, wenn dies in zwischenstaatlichen Vereinbarungen, durch ein Gesetz oder durch Rechtsverordnung bestimmt ist.

(2) Die Bundesagentur für Arbeit kann der Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis zur Ausübung einer Beschäftigung nach § 18 zustimmen, wenn

1. a) sich durch die Beschäftigung von Ausländern nachteilige Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt, insbesondere hinsichtlich der Beschäftigungsstruktur, der Regionen und der Wirtschaftszweige, nicht ergeben und

b) für die Beschäftigung deutsche Arbeitnehmer sowie Ausländer, die diesen hinsichtlich der Arbeitsaufnahme rechtlich gleichgestellt sind oder andere Ausländer, die nach dem Recht der Europäischen Union einen Anspruch auf vorrangigen Zugang zum Arbeitsmarkt haben, nicht zur Verfügung stehen oder

2. sie durch Prüfung nach Satz 1 Nr. 1 Buchstabe a und b für einzelne Berufsgruppen oder für einzelne Wirtschaftszweige festgestellt hat, dass die Besetzung der offenen Stellen mit ausländischen Bewerbern arbeitsmarkt- und integrationspolitisch verantwortbar ist,

und der Ausländer nicht zu ungünstigeren Arbeitsbedingungen als vergleichbare deutsche Arbeitnehmer beschäftigt wird. Für die Beschäftigung stehen deutsche Arbeitnehmer und diesen gleichgestellte Ausländer auch dann zur Verfügung, wenn sie nur mit Förderung der Agentur für Arbeit vermittelt werden können. Der Arbeitgeber, bei dem ein Ausländer beschäftigt werden soll, der dafür eine Zustimmung benötigt, hat der Bundesagentur für Arbeit Auskunft über Arbeitsentgelt, Arbeitszeiten und sonstige Arbeitsbedingungen zu erteilen.

(3) Absatz 2 gilt auch, wenn bei Aufenthalten zu anderen Zwecken nach den Abschnitten 3, 5, 6 oder 7 eine Zustimmung der Bundesagentur für Arbeit zur Ausübung einer Beschäftigung erforderlich ist.

(4) Die Zustimmung kann die Dauer und die berufliche Tätigkeit festlegen sowie die Beschäftigung auf bestimmte Betriebe oder Bezirke beschränken.

(5) Die Bundesagentur für Arbeit kann der Erteilung einer Niederlassungserlaubnis nach § 19 zustimmen, wenn sich durch die Beschäftigung des Ausländers nachteilige Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt nicht ergeben.

(6) Staatsangehörigen derjenigen Staaten, die nach dem Vertrag vom 16. April 2003 über den Beitritt der Tschechischen Republik, der Republik Estland, der Republik Zypern, der Republik Lettland, der Republik Litauen, der Republik Ungarn, der Republik Malta, der Republik Polen, der Republik Slowenien und der Slowakischen Republik zur Europäischen Union (BGBl. 2003 II S. 1408) der Europäischen Union beigetreten sind, kann von der Bundesagentur für Arbeit eine Beschäftigung, die eine qualifizierte Berufsausbildung voraussetzt, unter den Voraussetzungen des Absatzes 2 erlaubt werden, soweit nach Maßgabe dieses Vertrages von den Rechtsvorschriften der Europäischen Gemeinschaft abweichende Regelungen Anwendung finden. Ihnen ist Vorrang gegenüber zum Zweck der Beschäftigung einreisenden Staatsangehörigen aus Drittstaaten zu gewähren.

§ 40

Versagungsgründe

(1) Die Zustimmung nach § 39 ist zu versagen, wenn

1. das Arbeitsverhältnis auf Grund einer unerlaubten Arbeitsvermittlung oder Anwerbung zustande gekommen ist oder
 2. der Ausländer als Leiharbeitnehmer (§ 1 Abs. 1 des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes) tätig werden will.
- (2) Die Zustimmung kann versagt werden, wenn
1. der Ausländer gegen § 404 Abs. 1 Nr. 2 oder Abs. 2 Nr. 2 bis 13, § 406 oder § 407 des Dritten Buches Sozialgesetzbuch oder gegen die §§ 15, 15a oder § 16 Abs. 1 Nr. 2 des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes schuldhaft verstoßen hat oder
 2. wichtige Gründe in der Person des Ausländers vorliegen.

§ 41

Widerruf der Zustimmung

Die Zustimmung kann widerrufen werden, wenn der Ausländer zu ungünstigeren Arbeitsbedingungen als vergleichbare deutsche Arbeitnehmer beschäftigt wird (§ 39 Abs. 2 Satz 1) oder der Tatbestand des § 40 Abs. 1 oder 2 erfüllt ist.

§ 42

Verordnungs- ermächtigung und Weisungsrecht

(1) Das Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit kann durch Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates Folgendes bestimmen:

1. Beschäftigungen, für die eine Zustimmung der Bundesagentur für Arbeit (§ 17 Satz 1, § 18 Abs. 2 Satz 1, § 19 Abs. 1) nicht erforderlich ist,
2. Berufsgruppen, bei denen nach Maßgabe des § 18 eine Beschäftigung ausländischer Erwerbstätiger zugelassen werden kann, und erforderlichenfalls nähere Voraussetzungen für deren Zulassung auf dem deutschen Arbeitsmarkt,
3. Ausnahmen für Angehörige bestimmter Staaten,
4. Tätigkeiten, die für die Durchführung dieses Gesetzes stets oder unter bestimmten Voraussetzungen nicht als Beschäftigung anzusehen sind.

(2) Das Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit kann durch Rechtsverordnung ohne Zustimmung des Bundesrates Folgendes bestimmen:

1. die Voraussetzungen und das Verfahren zur Erteilung der Zustimmung der Bundesagentur für Arbeit; dabei kann auch ein alternatives Verfahren zur Vorrangprüfung geregelt werden,
2. Einzelheiten über die zeitliche, betriebliche, berufliche und regionale Beschränkung der Zustimmung nach § 39 Abs. 4,
3. Ausnahmen, in denen eine Zustimmung abweichend von § 39 Abs. 2 erteilt werden darf,
4. Beschäftigungen, für die eine Zustimmung der Bundesagentur für Arbeit nach § 4 Abs. 2 Satz 3 nicht erforderlich ist,
5. Fälle, in denen geduldeten Ausländern abweichend von § 4 Abs. 3 Satz 1 eine Beschäftigung erlaubt werden kann.

(3) Das Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit kann der Bundesagentur für Arbeit zur Durchführung der Bestimmungen dieses Gesetzes und der hierzu erlassenen Rechtsverordnungen sowie der von den Europäischen Gemeinschaften erlassenen Bestimmungen über den Zugang zum Arbeitsmarkt und der zwischenstaatlichen Vereinbarungen über die Beschäftigung von Arbeitnehmern Weisungen erteilen.

Kapitel 3

Förderung der Integration

§ 43

Integrationskurs

(1) Die Integration von rechtmäßig auf Dauer im Bundesgebiet lebenden Ausländern in das wirtschaftliche, kulturelle und gesellschaftliche Leben in der Bundesrepublik Deutschland wird gefördert.

(2) Eingliederungsbemühungen von Ausländern werden durch ein Grundangebot zur Integration (Integrationskurs) unterstützt. Der Integrationskurs umfasst Angebote, die Ausländer an die Sprache, die Rechtsordnung, die Kultur und die Geschichte in Deutschland heranzuführen. Ausländer sollen dadurch mit den Lebensverhältnissen im Bundesgebiet so weit vertraut werden, dass sie ohne die Hilfe oder Vermittlung Dritter in allen Angelegenheiten des täglichen Lebens selbständig handeln können.

(3) Der Integrationskurs umfasst einen Basis- und einen Aufbau Sprachkurs von jeweils gleicher Dauer zur Erlangung ausreichender Sprachkenntnisse sowie einen Orientierungskurs zur Vermittlung von Kenntnissen der Rechtsordnung, der Kultur und der Geschichte in Deutschland. Die erfolgreiche Teilnahme wird durch eine vom Kursträger auszustellende Bescheinigung über den erfolgreich abgelegten Abschlusstest nachgewiesen. Der Integrationskurs wird vom Bundesamt für Migration und Flüchtlinge koordiniert und durchgeführt, das sich hierzu privater oder öffentlicher Träger bedienen kann. Für die Teilnahme am Integrationskurs sollen Kosten in angemessenem Umfang unter Berücksichtigung der Leistungsfähigkeit erhoben werden. Zur Zahlung ist auch derjenige verpflichtet, der dem Ausländer zur Gewährung des Lebensunterhalts verpflichtet ist.

(4) Die Bundesregierung wird ermächtigt, nähere Einzelheiten des Integrationskurses, insbesondere die Grundstruktur, die Dauer, die Lerninhalte und die Durchführung der Kurse, die Vorgaben bezüglich der Auswahl und Zulassung der Kursträger sowie die Voraussetzungen und die Rahmenbedingungen für die Teilnahme und ihre Ordnungsmäßigkeit einschließlich der Kostentragung sowie die erforderliche Datenübermittlung zwischen den beteiligten Stellen durch eine Rechtsverordnung ohne Zustimmung des Bundesrates zu regeln.

(5) Die Bundesregierung legt dem Deutschen Bundestag zum 1. Juli 2007 einen Erfahrungsbericht zu Durchführung und Finanzierung der Integrationskurse vor.

§ 44

Berechtigung zur Teilnahme an einem Integrationskurs

(1) Einen Anspruch auf die einmalige Teilnahme an einem Integrationskurs hat ein Ausländer, der sich dauerhaft im Bundesgebiet aufhält, wenn er

1. erstmals eine Aufenthaltserlaubnis erhält
 - a) zu Erwerbszwecken (§§ 18, 21),
 - b) zum Zweck des Familiennachzugs (§§ 28, 29, 30, 32, 36),
 - c) aus humanitären Gründen nach § 25 Abs. 1 oder 2 oder
2. eine Niederlassungserlaubnis nach § 23 Abs. 2 erhält.

Von einem dauerhaften Aufenthalt ist in der Regel auszugehen, wenn der Ausländer eine Aufenthaltserlaubnis von mehr als einem Jahr erhält oder seit über 18 Monaten eine Aufenthaltserlaubnis besitzt, es sei denn, der Aufenthalt ist vorübergehender Natur.

(2) Der Teilnahmeanspruch nach Absatz 1 erlischt zwei Jahre nach Erteilung des den Anspruch begründenden Aufenthaltstitels oder bei dessen Wegfall.

(3) Der Anspruch auf Teilnahme am Integrationskurs besteht nicht,

1. bei Kindern, Jugendlichen und jungen Erwachsenen, die eine schulische Ausbildung aufnehmen oder ihre bisherige Schullaufbahn in der Bundesrepublik Deutschland fortsetzen,
2. bei erkennbar geringem Integrationsbedarf oder
3. wenn der Ausländer bereits über ausreichende Kenntnisse der deutschen Sprache verfügt.

Die Berechtigung zur Teilnahme am Orientierungskurs bleibt im Falle des Satzes 1 Nr. 3 hiervon unberührt.

(4) Ein Ausländer, der einen Teilnahmeanspruch nicht oder nicht mehr besitzt, kann im Rahmen verfügbarer Kursplätze zur Teilnahme zugelassen werden.

§ 44a

Verpflichtung zur Teilnahme an einem Integrationskurs

(1) Ein Ausländer ist zur Teilnahme an einem Integrationskurs verpflichtet, wenn

1. er nach § 44 einen Anspruch auf Teilnahme hat und sich nicht auf einfache Art in deutscher Sprache mündlich verständigen kann oder
2. die Ausländerbehörde ihn im Rahmen verfügbarer und zumutbar erreichbarer Kursplätze zur Teilnahme am Integrationskurs auffordert und er
 - a) Leistungen nach dem Zweiten Buch Sozialgesetzbuch bezieht und die die Leistung bewilligende Stelle die Teilnahme angeregt hat oder
 - b) in besonderer Weise integrationsbedürftig ist.

In den Fällen des Satzes 1 Nr. 1 stellt die Ausländerbehörde bei der Ausstellung des Aufenthaltstitels fest, ob der Ausländer zur Teilnahme verpflichtet ist.

(2) Von der Teilnahmeverpflichtung ausgenommen sind Ausländer,

1. die sich im Bundesgebiet in einer beruflichen oder sonstigen Ausbildung befinden,
2. die die Teilnahme an vergleichbaren Bildungsangeboten im Bundesgebiet nachweisen oder
3. deren Teilnahme auf Dauer unmöglich oder unzumutbar ist.

(3) Kommt ein Ausländer seiner Teilnahmepflicht aus von ihm zu vertretenden Gründen nicht nach, so weist ihn die zuständige Ausländerbehörde vor der Verlängerung seiner Aufenthaltserlaubnis auf die Auswirkungen seiner Pflichtverletzung und der Nichtteilnahme am Integrationskurs (§ 8 Abs. 3, § 9 Abs. 2 Nr. 7 und 8 dieses Gesetzes, § 10 Abs. 3 des Staatsangehörigkeitsgesetzes) hin. Solange ein Ausländer seiner Teilnahmepflicht nach Absatz 1 Satz 1 Nr. 2 Buchstabe a aus von ihm zu vertretenden Gründen nicht nachkommt, kann die die Leistung bewilligende Stelle für die Zeit der Nichtteilnahme nach Hinweis der Ausländerbehörde die Leistungen bis zu 10 vom Hundert kürzen. Bei Verletzung der Teilnahmepflicht kann der voraussichtliche Kostenbeitrag auch vorab in einer Summe durch Gebührenbescheid erhoben werden.

§ 45

Integrationsprogramm

Der Integrationskurs kann durch weitere Integrationsangebote, insbesondere ein migrationsspezifisches Beratungsangebot, ergänzt werden. Das Bundesministerium des Innern oder die von ihm bestimmte Stelle entwickelt ein bundesweites Integrationsprogramm, in dem insbesondere die bestehenden Integrationsangebote von Bund, Ländern, Kommunen und privaten Trägern für Ausländer und Spätaussiedler festgestellt und Empfehlungen zur Weiterentwicklung der Integrationsangebote vorgelegt werden. Bei der Entwicklung des bundesweiten Integrationsprogramms sowie der Erstellung von Informationsmaterialien über bestehende Integrationsangebote werden die Länder, die Kommunen und die Ausländerbeauftragten von Bund, Ländern und Kommunen sowie der Beauftragte der Bundesregierung für Aussiedlerfragen beteiligt. Darüber hinaus sollen Religionsgemeinschaften, Gewerkschaften, Arbeitgeberverbände, die Träger der freien Wohlfahrtspflege sowie sonstige gesellschaftliche Interessenverbände beteiligt werden.

Kapitel 4

Ordnungsrechtliche Vorschriften

§ 46

Ordnungsverfügungen

(1) Die Ausländerbehörde kann gegenüber einem vollziehbar ausreisepflichtigen Ausländer Maßnahmen zur Förderung der Ausreise treffen, insbesondere kann sie den Ausländer verpflichten, den Wohnsitz an einem von ihr bestimmten Ort zu nehmen.

(2) Einem Ausländer kann die Ausreise in entsprechender Anwendung des § 10 Abs. 1 und 2 des Passgesetzes untersagt werden. Im Übrigen kann einem Ausländer die Ausreise aus dem Bundesgebiet nur untersagt

werden, wenn er in einen anderen Staat einreisen will, ohne im Besitz der dafür erforderlichen Dokumente und Erlaubnisse zu sein. Das Ausreiseverbot ist aufzuheben, sobald der Grund seines Erlasses entfällt.

§ 47

Verbot und

Beschränkung der politischen Betätigung

(1) Ausländer dürfen sich im Rahmen der allgemeinen Rechtsvorschriften politisch betätigen. Die politische Betätigung eines Ausländers kann beschränkt oder untersagt werden, soweit sie

1. die politische Willensbildung in der Bundesrepublik Deutschland oder das friedliche Zusammenleben von Deutschen und Ausländern oder von verschiedenen Ausländergruppen im Bundesgebiet, die öffentliche Sicherheit und Ordnung oder sonstige erhebliche Interessen der Bundesrepublik Deutschland beeinträchtigt oder gefährdet,
2. den außenpolitischen Interessen oder den völkerrechtlichen Verpflichtungen der Bundesrepublik Deutschland zuwiderlaufen kann,
3. gegen die Rechtsordnung der Bundesrepublik Deutschland, insbesondere unter Anwendung von Gewalt, verstößt oder
4. bestimmt ist, Parteien, andere Vereinigungen, Einrichtungen oder Bestrebungen außerhalb des Bundesgebiets zu fördern, deren Ziele oder Mittel mit den Grundwerten einer die Würde des Menschen achtenden staatlichen Ordnung unvereinbar sind.

(2) Die politische Betätigung eines Ausländers wird untersagt, soweit sie

1. die freiheitliche demokratische Grundordnung oder die Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland gefährdet oder den kodifizierten Normen des Völkerrechts widerspricht,
2. Gewaltanwendung als Mittel zur Durchsetzung politischer, religiöser oder sonstiger Belange öffentlich unterstützt, befürwortet oder hervorzurufen bezweckt oder geeignet ist oder
3. Vereinigungen, politische Bewegungen oder Gruppen innerhalb oder außerhalb des Bundesgebiets unterstützt, die im Bundesgebiet Anschläge gegen Personen oder Sachen oder außerhalb des Bundesgebiets Anschläge gegen Deutsche oder deutsche Einrichtungen veranlasst, befürwortet oder angedroht haben.

§ 48

Ausweisrechtliche Pflichten

(1) Ein Ausländer ist verpflichtet, seinen Pass, seinen Passersatz oder seinen Ausweisersatz und seinen Aufenthaltstitel oder eine Bescheinigung über die Aussetzung der Abschiebung auf Verlangen den mit der Ausführung dieses Gesetzes betrauten Behörden vorzulegen, auszuhändigen und vorübergehend zu überlassen, soweit dies zur Durchführung oder Sicherung von Maßnahmen nach diesem Gesetz erforderlich ist.

(2) Ein Ausländer, der einen Pass weder besitzt noch in zumutbarer Weise erlangen kann, genügt der Ausweispflicht mit der Bescheinigung über einen Aufenthaltstitel

oder die Aussetzung der Abschiebung, wenn sie mit den Angaben zur Person und einem Lichtbild versehen und als Ausweisersatz bezeichnet ist.

(3) Besitzt der Ausländer keinen gültigen Pass oder Passersatz, ist er verpflichtet, an der Beschaffung des Identitätspapiers mitzuwirken sowie alle Urkunden und sonstigen Unterlagen, die für die Feststellung seiner Identität und Staatsangehörigkeit und für die Feststellung und Geltendmachung einer Rückführungsmöglichkeit in einen anderen Staat von Bedeutung sein können und in deren Besitz er ist, den mit der Ausführung dieses Gesetzes betrauten Behörden auf Verlangen vorzulegen, auszuhändigen und zu überlassen. Kommt der Ausländer seiner Verpflichtung nach Satz 1 nicht nach und bestehen tatsächliche Anhaltspunkte, dass er im Besitz solcher Unterlagen ist, können er und die von ihm mitgeführten Sachen durchsucht werden. Der Ausländer hat die Maßnahme zu dulden.

§ 49

Feststellung und Sicherung der Identität

(1) Jeder Ausländer ist verpflichtet, gegenüber den mit dem Vollzug des Ausländerrechts betrauten Behörden auf Verlangen die erforderlichen Angaben zu seinem Alter, seiner Identität und Staatsangehörigkeit zu machen und die von der Vertretung des Staates, dessen Staatsangehörigkeit er besitzt oder vermutlich besitzt, geforderten und mit dem deutschen Recht in Einklang stehenden Erklärungen im Rahmen der Beschaffung von Heimreisedokumenten abzugeben.

(2) Bestehen Zweifel über die Person, das Lebensalter oder die Staatsangehörigkeit des Ausländers, so sind die zur Feststellung seiner Identität, seines Lebensalters oder seiner Staatsangehörigkeit erforderlichen Maßnahmen zu treffen, wenn

1. dem Ausländer die Einreise erlaubt oder ein Aufenthaltstitel erteilt werden soll oder
2. es zur Durchführung anderer Maßnahmen nach diesem Gesetz erforderlich ist.

(2a) Die Identität eines Ausländers ist durch erkennungsdienstliche Maßnahmen zu sichern, wenn eine Verteilung gemäß § 15a stattfindet.

(3) Zur Feststellung und Sicherung der Identität sollen die erforderlichen Maßnahmen durchgeführt werden,

1. wenn der Ausländer mit einem gefälschten oder verfälschten Pass oder Passersatz einreisen will oder eingereist ist;
2. wenn sonstige Anhaltspunkte den Verdacht begründen, dass der Ausländer nach einer Zurückweisung oder Beendigung des Aufenthalts erneut unerlaubt ins Bundesgebiet einreisen will;
3. bei Ausländern, die vollziehbar ausreisepflichtig sind, sofern die Zurückschiebung oder Abschiebung in Betracht kommt;
4. wenn der Ausländer in einen in § 26a Abs. 2 des Asylverfahrensgesetzes genannten Drittstaat zurückgewiesen oder zurückgeschoben wird;
5. bei der Beantragung eines Visums für einen Aufenthalt von mehr als drei Monaten durch Staatsangehörige

von Staaten, bei denen Rückführungsschwierigkeiten bestehen sowie in den nach § 73 Abs. 4 festgelegten Fällen;

6. bei der Gewährung von vorübergehendem Schutz nach § 24 sowie in den Fällen der §§ 23 und 29 Abs. 3;
7. wenn ein Versagungsgrund nach § 5 Abs. 4 festgestellt worden ist.

(4) Maßnahmen im Sinne der Absätze 2 bis 3 sind die Aufnahme von Lichtbildern und Fingerabdrücken sowie die Vornahme von Messungen und ähnlichen Maßnahmen. Diese sind zulässig bei Ausländern, die das 14. Lebensjahr vollendet haben. Zur Feststellung der Identität sind diese Maßnahmen nur zulässig, wenn die Identität in anderer Weise, insbesondere durch Anfragen bei anderen Behörden nicht oder nicht rechtzeitig oder nur unter erheblichen Schwierigkeiten festgestellt werden kann.

(5) Zur Bestimmung des Herkunftsstaates oder der Herkunftsregion des Ausländers kann das gesprochene Wort des Ausländers auf Ton- oder Datenträger aufgezeichnet werden. Diese Erhebung darf nur erfolgen, wenn der Ausländer vorher darüber in Kenntnis gesetzt wurde.

(6) Die Identität eines Ausländers, der das 14. Lebensjahr vollendet hat und in Verbindung mit der unerlaubten Einreise aus einem Drittstaat kommend aufgegriffen und nicht zurückgewiesen wird, ist durch Abnahme der Abdrücke aller zehn Finger zu sichern.

(7) Die Identität eines Ausländers, der das 14. Lebensjahr vollendet hat und sich ohne erforderlichen Aufenthaltstitel im Bundesgebiet aufhält, ist durch Abnahme der Abdrücke aller zehn Finger zu sichern, wenn Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass er einen Asylantrag in einem Mitgliedstaat der Europäischen Gemeinschaften gestellt hat.

(8) Der Ausländer hat die Maßnahmen nach den Absätzen 2 bis 7 zu dulden.

Kapitel 5

Beendigung des Aufenthalts

Abschnitt 1

Begründung der Ausreisepflicht

§ 50

Ausreisepflicht

(1) Ein Ausländer ist zur Ausreise verpflichtet, wenn er einen erforderlichen Aufenthaltstitel nicht oder nicht mehr besitzt und ein Aufenthaltsrecht nach dem Assoziationsabkommen EWG/Türkei nicht oder nicht mehr besteht.

(2) Der Ausländer hat das Bundesgebiet unverzüglich oder, wenn ihm eine Ausreisefrist gesetzt ist, bis zum Ablauf der Frist zu verlassen. Die Ausreisefrist endet spätestens sechs Monate nach dem Eintritt der Unanfechtbarkeit der Ausreisepflicht. Sie kann in besonderen Härtefällen verlängert werden.

(3) Die Ausreisefrist wird unterbrochen, wenn die Vollziehbarkeit der Ausreisepflicht oder der Abschiebungsandrohung entfällt.

(4) Durch die Einreise in einen anderen Mitgliedstaat der Europäischen Gemeinschaften genügt der Ausländer seiner Ausreisepflicht nur, wenn ihm Einreise und Aufenthalt dort erlaubt sind.

(5) Ein ausreisepflichtiger Ausländer, der seine Wohnung wechseln oder den Bezirk der Ausländerbehörde für mehr als drei Tage verlassen will, hat dies der Ausländerbehörde vorher anzuzeigen.

(6) Der Pass oder Passersatz eines ausreisepflichtigen Ausländers soll bis zu dessen Ausreise in Verwahrung genommen werden.

(7) Ein Ausländer kann zum Zweck der Aufenthaltsbeendigung in den Fahndungshilfsmitteln der Polizei zur Aufenthaltsermittlung und Festnahme ausgeschrieben werden, wenn sein Aufenthalt unbekannt ist. Ein ausgewiesener, zurückgeschobener oder abgeschobener Ausländer kann zum Zweck der Einreiseverweigerung zur Zurückweisung und für den Fall des Antreffens im Bundesgebiet zur Festnahme ausgeschrieben werden. Für Ausländer, die gemäß § 15a verteilt worden sind, gilt § 66 des Asylverfahrensgesetzes entsprechend.

§ 51

Beendigung der Rechtmäßigkeit des Aufenthalts; Fortgeltung von Beschränkungen

(1) Der Aufenthaltstitel erlischt in folgenden Fällen:

1. Ablauf seiner Geltungsdauer,
2. Eintritt einer auflösenden Bedingung,
3. Rücknahme des Aufenthaltstitels,
4. Widerruf des Aufenthaltstitels,
5. Ausweisung des Ausländers,
- 5a. Bekanntgabe einer Abschiebungsanordnung nach § 58a,
6. wenn der Ausländer aus einem seiner Natur nach nicht vorübergehenden Grunde ausreist,
7. wenn der Ausländer ausgereist und nicht innerhalb von sechs Monaten oder einer von der Ausländerbehörde bestimmten längeren Frist wieder eingereist ist,
8. wenn ein Ausländer nach Erteilung eines Aufenthaltstitels gemäß der §§ 22, 23 oder § 25 Abs. 3 bis 5 einen Asylantrag stellt;

ein für mehrere Einreisen oder mit einer Geltungsdauer von mehr als drei Monaten erteiltes Visum erlischt nicht nach den Nummern 6 und 7.

(2) Die Niederlassungserlaubnis eines Ausländers, der sich mindestens 15 Jahre rechtmäßig im Bundesgebiet aufgehalten hat sowie die Niederlassungserlaubnis seines mit ihm in ehelicher Lebensgemeinschaft lebenden Ehegatten erlöschen nicht nach Absatz 1 Nr. 6 und 7, wenn deren Lebensunterhalt gesichert ist. Die Niederlassungserlaubnis eines mit einem Deutschen in ehelicher Lebensgemeinschaft lebenden Ausländers erlischt nicht nach Absatz 1 Nr. 6 und 7. Zum Nachweis des Fortbestandes der Niederlassungserlaubnis stellt die Ausländerbehörde am Ort des letzten gewöhnlichen Aufenthalts auf Antrag eine Bescheinigung aus.

(3) Der Aufenthaltstitel erlischt nicht nach Absatz 1 Nr. 7, wenn die Frist lediglich wegen Erfüllung der gesetzlichen Wehrpflicht im Heimatstaat überschritten wird und der Ausländer innerhalb von drei Monaten nach der Entlassung aus dem Wehrdienst wieder einreist.

(4) Nach Absatz 1 Nr. 7 wird in der Regel eine längere Frist bestimmt, wenn der Ausländer aus einem seiner Natur nach vorübergehenden Grunde ausreisen will und eine Niederlassungserlaubnis besitzt oder wenn der Aufenthalt außerhalb des Bundesgebiets Interessen der Bundesrepublik Deutschland dient.

(5) Die Befreiung vom Erfordernis des Aufenthaltstitels entfällt, wenn der Ausländer ausgewiesen oder abgeschoben wird; § 11 Abs. 1 findet entsprechende Anwendung.

(6) Räumliche und sonstige Beschränkungen und Auflagen nach diesem und nach anderen Gesetzen bleiben auch nach Wegfall des Aufenthaltstitels in Kraft, bis sie aufgehoben werden oder der Ausländer seiner Ausreisepflicht nach § 50 Abs. 1 bis 4 nachgekommen ist.

(7) Im Falle der Ausreise eines Asylberechtigten oder eines Ausländers, bei dem das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge unanfechtbar das Vorliegen der Voraussetzungen nach § 60 Abs. 1 festgestellt hat, erlischt der Aufenthaltstitel nicht, solange er im Besitz eines gültigen, von einer deutschen Behörde ausgestellten Reiseausweises für Flüchtlinge ist. Der Ausländer hat auf Grund seiner Anerkennung als Asylberechtigter oder der unanfechtbaren Feststellung des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge, dass die Voraussetzungen nach § 60 Abs. 1 vorliegen, keinen Anspruch auf erneute Erteilung eines Aufenthaltstitels, wenn er das Bundesgebiet verlassen hat und die Zuständigkeit für die Ausstellung eines Reiseausweises für Flüchtlinge auf einen anderen Staat übergegangen ist.

§ 52

Widerruf

(1) Der Aufenthaltstitel des Ausländers kann außer in den Fällen des Absatzes 2 nur widerrufen werden, wenn

1. er keinen gültigen Pass oder Passersatz mehr besitzt,
2. er seine Staatsangehörigkeit wechselt oder verliert,
3. er noch nicht eingereist ist oder
4. seine Anerkennung als Asylberechtigter oder seine Rechtsstellung als Flüchtling erlischt oder unwirksam wird.

In den Fällen des Satzes 1 Nr. 4 kann auch der Aufenthaltstitel der mit dem Ausländer in häuslicher Gemeinschaft lebenden Familienangehörigen widerrufen werden, wenn diesen kein eigenständiger Anspruch auf den Aufenthaltstitel zusteht.

(2) Ein Visum und eine Aufenthaltserlaubnis, die zum Zweck der Beschäftigung erteilt wurden, sind zu widerrufen, wenn die Bundesagentur für Arbeit nach § 41 die Zustimmung zur Ausübung der Beschäftigung widerrufen hat. Ein Visum und eine Aufenthaltserlaubnis, die nicht zum Zweck der Beschäftigung erteilt wurden, sind im Falle des Satzes 1 in dem Umfang zu widerrufen, in dem sie die Beschäftigung gestatten.

§ 53

Zwingende Ausweisung

Ein Ausländer wird ausgewiesen, wenn er

1. wegen einer oder mehrerer vorsätzlicher Straftaten rechtskräftig zu einer Freiheits- oder Jugendstrafe von mindestens drei Jahren verurteilt worden ist oder wegen vorsätzlicher Straftaten innerhalb von fünf Jahren zu mehreren Freiheits- oder Jugendstrafen von zusammen mindestens drei Jahren rechtskräftig verurteilt oder bei der letzten rechtskräftigen Verurteilung Sicherungsverwahrung angeordnet worden ist,
2. wegen einer vorsätzlichen Straftat nach dem Betäubungsmittelgesetz, wegen Landfriedensbruches unter den in § 125a Satz 2 des Strafgesetzbuches genannten Voraussetzungen oder wegen eines im Rahmen einer verbotenen öffentlichen Versammlung oder eines verbotenen Aufzugs begangenen Landfriedensbruches gemäß § 125 des Strafgesetzbuches rechtskräftig zu einer Jugendstrafe von mindestens zwei Jahren oder zu einer Freiheitsstrafe verurteilt und die Vollstreckung der Strafe nicht zur Bewährung ausgesetzt worden ist oder
3. wegen Einschleusens von Ausländern gemäß § 96 oder § 97 rechtskräftig zu einer Freiheitsstrafe verurteilt und die Vollstreckung der Strafe nicht zur Bewährung ausgesetzt worden ist.

§ 54

Ausweisung im Regelfall

Ein Ausländer wird in der Regel ausgewiesen, wenn

1. er wegen einer oder mehrerer vorsätzlicher Straftaten rechtskräftig zu einer Jugendstrafe von mindestens zwei Jahren oder zu einer Freiheitsstrafe verurteilt und die Vollstreckung der Strafe nicht zur Bewährung ausgesetzt worden ist,
2. er wegen Einschleusens von Ausländern gemäß § 96 oder § 97 rechtskräftig verurteilt ist,
3. er den Vorschriften des Betäubungsmittelgesetzes zuwider ohne Erlaubnis Betäubungsmittel anbaut, herstellt, einführt, durchführt oder ausführt, veräußert, an einen anderen abgibt oder in sonstiger Weise in Verkehr bringt oder mit ihnen handelt oder wenn er zu einer solchen Handlung anstiftet oder Beihilfe leistet,
4. er sich im Rahmen einer verbotenen oder aufgelösten öffentlichen Versammlung oder eines verbotenen oder aufgelösten Aufzugs an Gewalttätigkeiten gegen Menschen oder Sachen, die aus einer Menschenmenge in einer die öffentliche Sicherheit gefährdenden Weise mit vereinten Kräften begangen werden, als Täter oder Teilnehmer beteiligt,
5. Tatsachen die Schlussfolgerung rechtfertigen, dass er einer Vereinigung angehört oder angehört hat, die den Terrorismus unterstützt, oder er eine derartige Vereinigung unterstützt oder unterstützt hat; auf zurückliegende Mitgliedschaften oder Unterstützungshandlungen kann die Ausweisung nur gestützt werden, soweit diese eine gegenwärtige Gefährlichkeit begründen,

- 5a. er die freiheitliche demokratische Grundordnung oder die Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland gefährdet oder sich bei der Verfolgung politischer Ziele an Gewalttätigkeiten beteiligt oder öffentlich zur Gewaltanwendung aufruft oder mit Gewaltanwendung droht,
6. er in einer Befragung, die der Klärung von Bedenken gegen die Einreise oder den weiteren Aufenthalt dient, der deutschen Auslandsvertretung oder der Ausländerbehörde gegenüber frühere Aufenthalte in Deutschland oder anderen Staaten verheimlicht oder in wesentlichen Punkten falsche oder unvollständige Angaben über Verbindungen zu Personen oder Organisationen macht, die der Unterstützung des internationalen Terrorismus verdächtig sind; die Ausweisung auf dieser Grundlage ist nur zulässig, wenn der Ausländer vor der Befragung ausdrücklich auf den sicherheitsrechtlichen Zweck der Befragung und die Rechtsfolgen falscher oder unvollständiger Angaben hingewiesen wurde; oder
7. er zu den Leitern eines Vereins gehörte, der unanfechtbar verboten wurde, weil seine Zwecke oder seine Tätigkeit den Strafgesetzen zuwiderlaufen oder er sich gegen die verfassungsmäßige Ordnung oder den Gedanken der Völkerverständigung richtet.

§ 54a

Überwachung ausgewiesener Ausländer aus Gründen der inneren Sicherheit

(1) Ein Ausländer, gegen den eine vollziehbare Ausweisungsverfügung nach § 54 Nr. 5, 5a oder eine vollziehbare Abschiebungsanordnung nach § 58a besteht, unterliegt der Verpflichtung, sich mindestens einmal wöchentlich bei der für seinen Aufenthaltsort zuständigen polizeilichen Dienststelle zu melden, soweit die Ausländerbehörde nichts anderes bestimmt. Ist ein Ausländer auf Grund anderer als der in Satz 1 genannten Ausweisungsgründe vollziehbar ausreisepflichtig, kann eine Satz 1 entsprechende Meldepflicht angeordnet werden, wenn dies zur Abwehr einer Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung erforderlich ist.

(2) Sein Aufenthalt ist auf den Bezirk der Ausländerbehörde beschränkt, soweit die Ausländerbehörde keine abweichenden Festlegungen trifft.

(3) Er kann verpflichtet werden, in einem anderen Wohnort oder in bestimmten Unterkünften auch außerhalb des Bezirks der Ausländerbehörde zu wohnen, wenn dies geboten erscheint, um die Fortführung von Bestrebungen, die zur Ausweisung geführt haben, zu erschweren oder zu unterbinden und die Einhaltung vereinsrechtlicher oder sonstiger gesetzlicher Auflagen und Verpflichtungen besser überwachen zu können.

(4) Um die Fortführung von Bestrebungen, die zur Ausweisung geführt haben, zu erschweren oder zu unterbinden, kann der Ausländer auch verpflichtet werden, bestimmte Kommunikationsmittel oder -dienste nicht zu nutzen, soweit ihm Kommunikationsmittel verbleiben und die Beschränkung notwendig ist, um schwere Gefahren für die innere Sicherheit oder für Leib und Leben Dritter abzuwehren.

(5) Die Verpflichtungen nach den Absätzen 1 bis 4 ruhen, wenn sich der Ausländer in Haft befindet. Eine Anordnung nach den Absätzen 3 und 4 ist sofort vollziehbar.

§ 55

Ermessensausweisung

(1) Ein Ausländer kann ausgewiesen werden, wenn sein Aufenthalt die öffentliche Sicherheit und Ordnung oder sonstige erhebliche Interessen der Bundesrepublik Deutschland beeinträchtigt.

(2) Ein Ausländer kann nach Absatz 1 insbesondere ausgewiesen werden, wenn er

1. in Verfahren nach diesem Gesetz oder zur Erlangung eines einheitlichen Sichtvermerkes nach Maßgabe des Schengener Durchführungsübereinkommens falsche oder unvollständige Angaben zum Zweck der Erlangung eines Aufenthaltstitels gemacht oder trotz bestehender Rechtspflicht nicht an Maßnahmen der für die Durchführung dieses Gesetzes zuständigen Behörden im In- und Ausland mitgewirkt hat, wobei die Ausweisung auf dieser Grundlage nur zulässig ist, wenn der Ausländer vor der Befragung ausdrücklich auf die Rechtsfolgen falscher oder unvollständiger Angaben hingewiesen wurde,
2. einen nicht nur vereinzelt oder geringfügigen Verstoß gegen Rechtsvorschriften oder gerichtliche oder behördliche Entscheidungen oder Verfügungen begangen oder außerhalb des Bundesgebiets eine Straftat begangen hat, die im Bundesgebiet als vorsätzliche Straftat anzusehen ist,
3. gegen eine für die Ausübung der Gewerbsunzucht geltende Rechtsvorschrift oder behördliche Verfügung verstößt,
4. Heroin, Cocain oder ein vergleichbar gefährliches Betäubungsmittel verbraucht und nicht zu einer erforderlichen seiner Rehabilitation dienenden Behandlung bereit ist oder sich ihr entzieht,
5. durch sein Verhalten die öffentliche Gesundheit gefährdet oder längerfristig obdachlos ist,
6. für sich, seine Familienangehörigen oder für sonstige Haushaltsangehörige Sozialhilfe in Anspruch nimmt,
7. Hilfe zur Erziehung außerhalb der eigenen Familie oder Hilfe für junge Volljährige nach dem Achten Buch Sozialgesetzbuch erhält; das gilt nicht für einen Minderjährigen, dessen Eltern oder dessen allein personensorgeberechtigter Elternteil sich rechtmäßig im Bundesgebiet aufhalten, oder
8. a) öffentlich, in einer Versammlung oder durch Verbreiten von Schriften ein Verbrechen gegen den Frieden, ein Kriegsverbrechen, ein Verbrechen gegen die Menschlichkeit oder terroristische Taten von vergleichbarem Gewicht in einer Weise billigt oder dafür wirbt, die geeignet ist, die öffentliche Sicherheit und Ordnung zu stören, oder
b) in einer Weise, die geeignet ist, die öffentliche Sicherheit und Ordnung zu stören, zum Hass gegen Teile der Bevölkerung aufstachelt oder zu Gewalt- oder Willkürmaßnahmen gegen sie auffor-

dert oder die Menschenwürde anderer dadurch angreift, dass er Teile der Bevölkerung beschimpft, böswillig verächtlich macht oder verleumdet.

(3) Bei der Entscheidung über die Ausweisung sind zu berücksichtigen

1. die Dauer des rechtmäßigen Aufenthalts und die schutzwürdigen persönlichen, wirtschaftlichen und sonstigen Bindungen des Ausländers im Bundesgebiet,
2. die Folgen der Ausweisung für die Familienangehörigen oder Lebenspartner des Ausländers, die sich rechtmäßig im Bundesgebiet aufhalten und mit ihm in familiärer oder lebenspartnerschaftlicher Lebensgemeinschaft leben,
3. die in § 60a Abs. 2 genannten Voraussetzungen für die Aussetzung der Abschiebung.

§ 56

Besonderer Ausweisungsschutz

(1) Ein Ausländer, der

1. eine Niederlassungserlaubnis besitzt und sich seit mindestens fünf Jahren rechtmäßig im Bundesgebiet aufgehalten hat,
2. eine Aufenthaltserlaubnis besitzt und im Bundesgebiet geboren oder als Minderjähriger in das Bundesgebiet eingereist ist und sich mindestens fünf Jahre rechtmäßig im Bundesgebiet aufgehalten hat,
3. eine Aufenthaltserlaubnis besitzt, sich mindestens fünf Jahre rechtmäßig im Bundesgebiet aufgehalten hat und mit einem der in den Nummern 1 und 2 bezeichneten Ausländer in ehelicher oder lebenspartnerschaftlicher Lebensgemeinschaft lebt,
4. mit einem deutschen Familienangehörigen oder Lebenspartner in familiärer oder lebenspartnerschaftlicher Lebensgemeinschaft lebt,
5. als Asylberechtigter anerkannt ist, im Bundesgebiet die Rechtsstellung eines ausländischen Flüchtlings genießt oder einen von einer Behörde der Bundesrepublik Deutschland ausgestellten Reiseausweis nach dem Abkommen vom 28. Juli 1951 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge (BGBl. 1953 II S. 559) besitzt,

genießt besonderen Ausweisungsschutz. Er wird nur aus schwerwiegenden Gründen der öffentlichen Sicherheit und Ordnung ausgewiesen. Schwerwiegende Gründe der öffentlichen Sicherheit und Ordnung liegen in der Regel in den Fällen der §§ 53 und 54 Nr. 5, 5a und 7 vor. Liegen die Voraussetzungen des § 53 vor, so wird der Ausländer in der Regel ausgewiesen. Liegen die Voraussetzungen des § 54 vor, so wird über seine Ausweisung nach Ermessen entschieden.

(2) Über die Ausweisung eines Heranwachsenden, der im Bundesgebiet aufgewachsen ist und eine Niederlassungserlaubnis besitzt, sowie über die Ausweisung eines Minderjährigen, der eine Aufenthaltserlaubnis oder Niederlassungserlaubnis besitzt, wird in den Fällen der §§ 53 und 54 nach Ermessen entschieden. Soweit die Eltern oder der allein personensorgeberechtigte Elternteil des Minderjährigen sich rechtmäßig im Bundesgebiet aufhalten, wird der Minderjährige nur in den Fällen des § 53 ausgewiesen; über die Ausweisung wird nach Ermessen entschieden.

(3) Ein Ausländer, der eine Aufenthaltserlaubnis nach § 24 oder § 29 Abs. 4 besitzt, kann nur unter den Voraussetzungen des § 24 Abs. 2 ausgewiesen werden.

(4) Ein Ausländer, der einen Asylantrag gestellt hat, kann nur unter der Bedingung ausgewiesen werden, dass das Asylverfahren unanfechtbar ohne Anerkennung als Asylberechtigter oder ohne die Feststellung eines Abschiebungshindernisses nach § 60 Abs. 1 abgeschlossen wird. Von der Bedingung wird abgesehen, wenn

1. ein Sachverhalt vorliegt, der nach Absatz 1 eine Ausweisung rechtfertigt, oder
2. eine nach den Vorschriften des Asylverfahrensgesetzes erlassene Abschiebungsandrohung vollziehbar geworden ist.

Abschnitt 2

Durchsetzung der Ausreisepflicht

§ 57

Zurückschiebung

(1) Ein Ausländer, der unerlaubt eingereist ist, soll innerhalb von sechs Monaten nach dem Grenzübertritt zurückgeschoben werden. Abweichend hiervon ist die Zurückschiebung zulässig, solange ein anderer Staat auf Grund einer zwischenstaatlichen Übereinkunft zur Übernahme des Ausländers verpflichtet ist.

(2) Ein ausreisepflichtiger Ausländer, der von einem anderen Staat rückgeführt oder zurückgewiesen wird, soll unverzüglich in einen Staat zurückgeschoben werden, in den er einreisen darf, es sei denn, die Ausreisepflicht ist noch nicht vollziehbar.

(3) § 60 Abs. 1 bis 5, 8, 9 und § 62 finden entsprechende Anwendung.

§ 58

Abschiebung

(1) Der Ausländer ist abzuschieben, wenn die Ausreisepflicht vollziehbar ist und die freiwillige Erfüllung der Ausreisepflicht nicht gesichert ist oder aus Gründen der öffentlichen Sicherheit und Ordnung eine Überwachung der Ausreise erforderlich erscheint.

(2) Die Ausreisepflicht ist vollziehbar, wenn der Ausländer

1. unerlaubt eingereist ist,
2. noch nicht die erstmalige Erteilung des erforderlichen Aufenthaltstitels oder nach Ablauf der Geltungsdauer noch nicht die Verlängerung beantragt hat und der Aufenthalt nicht nach § 81 Abs. 3 als erlaubt oder der Aufenthaltstitel nach § 81 Abs. 4 nicht als fortbestehend gilt,
3. auf Grund einer Rückführungsentscheidung eines anderen Mitgliedstaates der Europäischen Union gemäß Artikel 3 der Richtlinie 2001/40/EG des Rates vom 28. Mai 2001 über die gegenseitige Anerkennung von Entscheidungen über die Rückführung von Drittstaatsangehörigen (ABl. EG Nr. L 149 S. 34) ausreisepflichtig wird, sofern diese von der zuständigen Behörde anerkannt wird,

und eine Ausreisefrist nicht gewährt wurde oder diese abgelaufen ist. Im Übrigen ist die Ausreisepflicht erst vollziehbar, wenn die Versagung des Aufenthaltstitels oder der sonstige Verwaltungsakt, durch den der Ausländer nach § 50 Abs. 1 ausreisepflichtig wird, vollziehbar ist.

(3) Die Überwachung der Ausreise ist insbesondere erforderlich, wenn der Ausländer

1. sich auf richterliche Anordnung in Haft oder in sonstigem öffentlichen Gewahrsam befindet,
2. innerhalb der ihm gesetzten Ausreisefrist nicht ausgereist ist,
3. nach § 53 oder § 54 ausgewiesen worden ist,
4. mittellos ist,
5. keinen Pass oder Passersatz besitzt,
6. gegenüber der Ausländerbehörde zum Zweck der Täuschung unrichtige Angaben gemacht oder die Angaben verweigert hat oder
7. zu erkennen gegeben hat, dass er seiner Ausreisepflicht nicht nachkommen wird.

§ 58a

Abschiebungsanordnung

(1) Die oberste Landesbehörde kann gegen einen Ausländer auf Grund einer auf Tatsachen gestützten Prognose zur Abwehr einer besonderen Gefahr für die Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland oder einer terroristischen Gefahr ohne vorhergehende Ausweisung eine Abschiebungsanordnung erlassen. Die Abschiebungsanordnung ist sofort vollziehbar; einer Abschiebungsandrohung bedarf es nicht.

(2) Das Bundesministerium des Innern kann die Übernahme der Zuständigkeit erklären, wenn ein besonderes Interesse des Bundes besteht. Die oberste Landesbehörde ist hierüber zu unterrichten. Abschiebungsanordnungen des Bundes werden vom Bundesgrenzschutz vollzogen.

(3) Eine Abschiebungsanordnung darf nicht vollzogen werden, wenn die Voraussetzungen für ein Abschiebungsverbot nach § 60 Abs. 1 bis 8 gegeben sind. § 59 Abs. 2 und 3 ist entsprechend anzuwenden. Die Prüfung obliegt der über die Abschiebungsanordnung entscheidenden Behörde, die nicht an hierzu getroffene Feststellungen aus anderen Verfahren gebunden ist.

(4) Dem Ausländer ist nach Bekanntgabe der Abschiebungsanordnung unverzüglich Gelegenheit zu geben, mit einem Rechtsbeistand seiner Wahl Verbindung aufzunehmen, es sei denn, er hat sich zuvor anwaltlichen Beistands versichert; er ist hierauf, auf die Rechtsfolgen der Abschiebungsanordnung und die gegebenen Rechtsbehelfe hinzuweisen. Ein Antrag auf Gewährung vorläufigen Rechtsschutzes nach der Verwaltungsgerichtsordnung ist innerhalb von sieben Tagen nach Bekanntgabe der Abschiebungsanordnung zu stellen. Die Abschiebung darf bis zum Ablauf der Frist nach Satz 2 und im Falle der rechtzeitigen Antragstellung bis zur Entscheidung des Gerichts über den Antrag auf vorläufigen Rechtsschutz nicht vollzogen werden.

§ 59

Androhung der Abschiebung

(1) Die Abschiebung soll schriftlich unter Bestimmung einer Ausreisefrist androht werden.

(2) In der Androhung soll der Staat bezeichnet werden, in den der Ausländer abgeschoben werden soll, und der Ausländer darauf hingewiesen werden, dass er auch in einen anderen Staat abgeschoben werden kann, in den er einreisen darf oder der zu seiner Übernahme verpflichtet ist.

(3) Dem Erlass der Androhung steht das Vorliegen von Abschiebungsverboten nicht entgegen. In der Androhung ist der Staat zu bezeichnen, in den der Ausländer nicht abgeschoben werden darf. Stellt das Verwaltungsgericht das Vorliegen eines Abschiebungsverbots fest, so bleibt die Rechtmäßigkeit der Androhung im Übrigen unberührt.

(4) Nach dem Eintritt der Unanfechtbarkeit der Abschiebungsandrohung bleiben für weitere Entscheidungen der Ausländerbehörde über die Abschiebung oder die Aussetzung der Abschiebung Umstände unberücksichtigt, die einer Abschiebung in den in der Abschiebungsandrohung bezeichneten Staat entgegenstehen und die vor dem Eintritt der Unanfechtbarkeit der Abschiebungsandrohung eingetreten sind; sonstige von dem Ausländer geltend gemachte Umstände, die der Abschiebung oder der Abschiebung in diesen Staat entgegenstehen, können unberücksichtigt bleiben. Die Vorschriften, nach denen der Ausländer die im Satz 1 bezeichneten Umstände gerichtlich im Wege der Klage oder im Verfahren des vorläufigen Rechtsschutzes nach der Verwaltungsgerichtsordnung geltend machen kann, bleiben unberührt.

§ 60

Verbot der Abschiebung

(1) In Anwendung des Abkommens vom 28. Juli 1951 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge (BGBl. 1953 II S. 559) darf ein Ausländer nicht in einen Staat abgeschoben werden, in dem sein Leben oder seine Freiheit wegen seiner Rasse, Religion, Staatsangehörigkeit, seiner Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder wegen seiner politischen Überzeugung bedroht ist. Dies gilt auch für Ausländer, die im Bundesgebiet die Rechtsstellung ausländischer Flüchtlinge genießen oder die außerhalb des Bundesgebiets als ausländische Flüchtlinge im Sinne des Abkommens über die Rechtsstellung der Flüchtlinge anerkannt sind. Eine Verfolgung wegen der Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe kann auch dann vorliegen, wenn die Bedrohung des Lebens, der körperlichen Unversehrtheit oder der Freiheit allein an das Geschlecht anknüpft. Eine Verfolgung im Sinne des Satzes 1 kann ausgehen von

- a) dem Staat,
- b) Parteien oder Organisationen, die den Staat oder wesentliche Teile des Staatsgebiets beherrschen oder
- c) nichtstaatlichen Akteuren, sofern die unter den Buchstaben a und b genannten Akteure einschließlich internationaler Organisationen erwiesenermaßen nicht in der Lage oder nicht willens sind, Schutz vor der Verfolgung zu bieten, und dies unabhängig davon, ob in

dem Land eine staatliche Herrschaftsmacht vorhanden ist oder nicht, es sei denn, es besteht eine innerstaatliche Fluchtalternative.

Wenn der Ausländer sich auf ein Abschiebungshindernis nach diesem Absatz beruft, stellt außer in den Fällen des Satzes 2 das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge in einem Asylverfahren nach den Vorschriften des Asylverfahrensgesetzes fest, ob dessen Voraussetzungen vorliegen. Die Entscheidung des Bundesamtes kann nur nach den Vorschriften des Asylverfahrensgesetzes angefochten werden.

(2) Ein Ausländer darf nicht in einen Staat abgeschoben werden, in dem für diesen Ausländer die konkrete Gefahr besteht, der Folter unterworfen zu werden.

(3) Ein Ausländer darf nicht in einen Staat abgeschoben werden, wenn dieser Staat den Ausländer wegen einer Straftat sucht und die Gefahr der Todesstrafe besteht. In diesen Fällen finden die Vorschriften über die Auslieferung entsprechende Anwendung.

(4) Liegt ein förmliches Auslieferungsersuchen oder ein mit der Ankündigung eines Auslieferungsersuchens verbundenes Festnahmeersuchen eines anderen Staates vor, darf der Ausländer bis zur Entscheidung über die Auslieferung nur mit Zustimmung der Behörde, die nach § 74 des Gesetzes über die internationale Rechtshilfe in Strafsachen für die Bewilligung der Auslieferung zuständig ist, in diesen Staat abgeschoben werden.

(5) Ein Ausländer darf nicht abgeschoben werden, soweit sich aus der Anwendung der Konvention vom 4. November 1950 zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (BGBl. 1952 II S. 685) ergibt, dass die Abschiebung unzulässig ist.

(6) Die allgemeine Gefahr, dass einem Ausländer in einem anderen Staat Strafverfolgung und Bestrafung drohen können und, soweit sich aus den Absätzen 2 bis 5 nicht etwas anderes ergibt, die konkrete Gefahr einer nach der Rechtsordnung eines anderen Staates gesetzmäßigen Bestrafung stehen der Abschiebung nicht entgegen.

(7) Von der Abschiebung eines Ausländers in einen anderen Staat soll abgesehen werden, wenn dort für diesen Ausländer eine erhebliche konkrete Gefahr für Leib, Leben oder Freiheit besteht. Gefahren in diesem Staat, denen die Bevölkerung oder die Bevölkerungsgruppe, der der Ausländer angehört, allgemein ausgesetzt ist, werden bei Entscheidungen nach § 60a Abs. 1 Satz 1 berücksichtigt.

(8) Absatz 1 findet keine Anwendung, wenn der Ausländer aus schwerwiegenden Gründen als eine Gefahr für die Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland anzusehen ist oder eine Gefahr für die Allgemeinheit bedeutet, weil er wegen eines Verbrechens oder besonders schweren Vergehens rechtskräftig zu einer Freiheitsstrafe von mindestens drei Jahren verurteilt worden ist. Das Gleiche gilt, wenn aus schwerwiegenden Gründen die Annahme gerechtfertigt ist, dass der Ausländer ein Verbrechen gegen den Frieden, ein Kriegsverbrechen oder ein Verbrechen gegen die Menschlichkeit im Sinne der internationalen Vertragswerke, die ausgearbeitet worden sind, um Bestimmungen bezüglich dieser Verbrechen zu treffen, begangen hat oder dass er vor seiner Aufnahme als Flüchtling ein schweres nichtpolitisches Verbrechen außerhalb des Gebiets der Bundesrepublik Deutschland

begangen hat oder sich hat Handlungen zuschulden kommen lassen, die den Zielen und Grundsätzen der Vereinten Nationen zuwiderlaufen.

(9) In den Fällen des Absatzes 8 kann einem Ausländer, der einen Asylantrag gestellt hat, abweichend von den Vorschriften des Asylverfahrensgesetzes die Abschiebung angedroht und diese durchgeführt werden.

(10) Soll ein Ausländer abgeschoben werden, bei dem die Voraussetzungen des Absatzes 1 vorliegen, kann nicht davon abgesehen werden, die Abschiebung anzudrohen und eine angemessene Ausreisefrist zu setzen. In der Androhung sind die Staaten zu bezeichnen, in die der Ausländer nicht abgeschoben werden darf.

§ 60a

Vorübergehende Aussetzung der Abschiebung (Duldung)

(1) Die oberste Landesbehörde kann aus völkerrechtlichen oder humanitären Gründen oder zur Wahrung politischer Interessen der Bundesrepublik Deutschland anordnen, dass die Abschiebung von Ausländern aus bestimmten Staaten oder von in sonstiger Weise bestimmten Ausländergruppen allgemein oder in bestimmte Staaten für längstens sechs Monate ausgesetzt wird. Für einen Zeitraum von länger als sechs Monaten gilt § 23 Abs. 1.

(2) Die Abschiebung eines Ausländers ist auszusetzen, solange die Abschiebung aus tatsächlichen oder rechtlichen Gründen unmöglich ist und keine Aufenthaltserlaubnis erteilt wird.

(3) Die Ausreisepflicht eines Ausländers, dessen Abschiebung ausgesetzt ist, bleibt unberührt.

(4) Über die Aussetzung der Abschiebung ist dem Ausländer eine Bescheinigung auszustellen.

(5) Die Aussetzung der Abschiebung erlischt mit der Ausreise des Ausländers. Sie wird widerrufen, wenn die der Abschiebung entgegenstehenden Gründe entfallen. Der Ausländer wird unverzüglich nach dem Erlöschen ohne erneute Androhung und Fristsetzung abgeschoben, es sei denn, die Aussetzung wird erneuert. Ist die Abschiebung länger als ein Jahr ausgesetzt, ist die für den Fall des Erlöschens durch Ablauf der Geltungsdauer oder durch Widerruf vorgesehene Abschiebung mindestens einen Monat vorher anzukündigen; die Ankündigung ist zu wiederholen, wenn die Aussetzung für mehr als ein Jahr erneuert wurde.

§ 61

Räumliche Beschränkung; Ausreiseeinrichtungen

(1) Der Aufenthalt eines vollziehbar ausreisepflichtigen Ausländers ist räumlich auf das Gebiet des Landes beschränkt. Weitere Bedingungen und Auflagen können angeordnet werden.

(2) Die Länder können Ausreiseeinrichtungen für vollziehbar ausreisepflichtige Ausländer schaffen. In den Ausreiseeinrichtungen soll durch Betreuung und Beratung die Bereitschaft zur freiwilligen Ausreise gefördert und die Erreichbarkeit für Behörden und Gerichte sowie die Durchführung der Ausreise gesichert werden.

§ 62

Abschiebungshaft

(1) Ein Ausländer ist zur Vorbereitung der Ausweisung auf richterliche Anordnung in Haft zu nehmen, wenn über die Ausweisung nicht sofort entschieden werden kann und die Abschiebung ohne die Inhaftnahme wesentlich erschwert oder vereitelt würde (Vorbereitungshaft). Die Dauer der Vorbereitungshaft soll sechs Wochen nicht überschreiten. Im Falle der Ausweisung bedarf es für die Fortdauer der Haft bis zum Ablauf der angeordneten Haftdauer keiner erneuten richterlichen Anordnung.

(2) Ein Ausländer ist zur Sicherung der Abschiebung auf richterliche Anordnung in Haft zu nehmen (Sicherungshaft), wenn

1. der Ausländer auf Grund einer unerlaubten Einreise vollziehbar ausreisepflichtig ist,
- 1a. eine Abschiebungsanordnung nach § 58a ergangen ist, diese aber nicht unmittelbar vollzogen werden kann,
2. die Ausreisefrist abgelaufen ist und der Ausländer seinen Aufenthaltsort gewechselt hat, ohne der Ausländerbehörde eine Anschrift anzugeben, unter der er erreichbar ist,
3. er aus von ihm zu vertretenden Gründen zu einem für die Abschiebung angekündigten Termin nicht an dem von der Ausländerbehörde angegebenen Ort angetroffen wurde,
4. er sich in sonstiger Weise der Abschiebung entzogen hat oder
5. der begründete Verdacht besteht, dass er sich der Abschiebung entziehen will.

Der Ausländer kann für die Dauer von längstens zwei Wochen in Sicherungshaft genommen werden, wenn die Ausreisefrist abgelaufen ist und feststeht, dass die Abschiebung durchgeführt werden kann. Von der Anordnung der Sicherungshaft nach Satz 1 Nr. 1 kann ausnahmsweise abgesehen werden, wenn der Ausländer glaubhaft macht, dass er sich der Abschiebung nicht entziehen will. Die Sicherungshaft ist unzulässig, wenn feststeht, dass aus Gründen, die der Ausländer nicht zu vertreten hat, die Abschiebung nicht innerhalb der nächsten drei Monate durchgeführt werden kann.

(3) Die Sicherungshaft kann bis zu sechs Monaten angeordnet werden. Sie kann in Fällen, in denen der Ausländer seine Abschiebung verhindert, um höchstens zwölf Monate verlängert werden. Eine Vorbereitungshaft ist auf die Gesamtdauer der Sicherungshaft anzurechnen.

Kapitel 6

Haftung und Gebühren

§ 63

Pflichten der Beförderungsunternehmer

(1) Ein Beförderungsunternehmer darf Ausländer nur in das Bundesgebiet befördern, wenn sie im Besitz eines erforderlichen Passes und eines erforderlichen Aufenthaltstitels sind.

(2) Das Bundesministerium des Innern oder die von ihm bestimmte Stelle kann im Einvernehmen mit dem Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen einem Beförderungsunternehmer untersagen, Ausländer entgegen Absatz 1 in das Bundesgebiet zu befördern und für den Fall der Zuwiderhandlung ein Zwangsgeld androhen. Widerspruch und Klage haben keine aufschiebende Wirkung.

(3) Das Zwangsgeld gegen den Beförderungsunternehmer beträgt für jeden Ausländer, den er einer Verfügung nach Absatz 2 zuwider befördert, mindestens 1 000 und höchstens 5 000 Euro.

(4) Das Bundesministerium des Innern oder die von ihm beauftragte Stelle kann mit Beförderungsunternehmern Regelungen zur Umsetzung der in Absatz 1 genannten Pflicht vereinbaren.

§ 64

Rückbeförderungspflicht der Beförderungsunternehmer

(1) Wird ein Ausländer zurückgewiesen, so hat ihn der Beförderungsunternehmer, der ihn an die Grenze befördert hat, unverzüglich außer Landes zu bringen.

(2) Die Verpflichtung nach Absatz 1 besteht für die Dauer von drei Jahren hinsichtlich der Ausländer, die ohne erforderlichen Pass oder erforderlichen Aufenthaltstitel in das Bundesgebiet befördert werden und die bei der Einreise nicht zurückgewiesen werden, weil sie sich auf politische Verfolgung oder die in § 60 Abs. 2, 3 oder 5 bezeichneten Umstände berufen. Sie erlischt, wenn dem Ausländer ein Aufenthaltstitel nach diesem Gesetz erteilt wird.

(3) Der Beförderungsunternehmer hat den Ausländer auf Verlangen der mit der polizeilichen Kontrolle des grenzüberschreitenden Verkehrs beauftragten Behörden in den Staat, der das Reisedokument ausgestellt hat oder aus dem er befördert wurde, oder in einen sonstigen Staat zu bringen, in dem seine Einreise gewährleistet ist.

§ 65

Pflichten der Flughafenunternehmer

Der Unternehmer eines Verkehrsflughafens ist verpflichtet, auf dem Flughafengelände geeignete Unterkünfte zur Unterbringung von Ausländern, die nicht im Besitz eines erforderlichen Passes oder eines erforderlichen Visums sind, bis zum Vollzug der grenzpolizeilichen Entscheidung über die Einreise bereitzustellen.

§ 66

Kostenschuldner; Sicherheitsleistung

(1) Kosten, die durch die Durchsetzung einer räumlichen Beschränkung, die Zurückweisung, Zurückschiebung oder Abschiebung entstehen, hat der Ausländer zu tragen.

(2) Neben dem Ausländer haftet für die in Absatz 1 bezeichneten Kosten, wer sich gegenüber der Ausländerbehörde oder der Auslandsvertretung verpflichtet hat, für die Ausreisekosten des Ausländers aufzukommen.

(3) In den Fällen des § 64 Abs. 1 und 2 haftet der Beförderungsunternehmer neben dem Ausländer für die Kosten der Rückbeförderung des Ausländers und für die

Kosten, die von der Ankunft des Ausländers an der Grenzübergangsstelle bis zum Vollzug der Entscheidung über die Einreise entstehen. Ein Beförderungsunternehmer, der schuldhaft einer Verfügung nach § 63 Abs. 2 zuwiderhandelt, haftet neben dem Ausländer für sonstige Kosten, die in den Fällen des § 64 Abs. 1 durch die Zurückweisung und in den Fällen des § 64 Abs. 2 durch die Abschiebung entstehen.

(4) Für die Kosten der Abschiebung oder Zurückschiebung haftet, wer den Ausländer als Arbeitnehmer beschäftigt hat, wenn diesem die Ausübung der Erwerbstätigkeit nach den Vorschriften dieses Gesetzes nicht erlaubt war. In gleicher Weise haftet, wer eine nach § 96 strafbare Handlung begeht. Der Ausländer haftet für die Kosten nur, soweit sie von dem anderen Kostenschuldner nicht beigestrichen werden können.

(5) Von dem Kostenschuldner kann eine Sicherheitsleistung verlangt werden. Die Anordnung einer Sicherheitsleistung des Ausländers oder des Kostenschuldners nach Absatz 4 Satz 1 und 2 kann von der Behörde, die sie erlassen hat, ohne vorherige Vollstreckungsanordnung und Fristsetzung vollstreckt werden, wenn andernfalls die Erhebung gefährdet wäre. Zur Sicherung der Ausreisekosten können Rückflugscheine und sonstige Fahrausweise beschlagnahmt werden, die im Besitz eines Ausländers sind, der zurückgewiesen, zurückgeschoben, ausgewiesen oder abgeschoben werden soll oder dem Einreise und Aufenthalt nur wegen der Stellung eines Asylantrages gestattet wird.

§ 67

Umfang der Kostenhaftung

(1) Die Kosten der Abschiebung, Zurückschiebung, Zurückweisung und der Durchsetzung einer räumlichen Beschränkung umfassen

1. die Beförderungs- und sonstigen Reisekosten für den Ausländer innerhalb des Bundesgebiets und bis zum Zielort außerhalb des Bundesgebiets,
2. die bei der Vorbereitung und Durchführung der Maßnahme entstehenden Verwaltungskosten einschließlich der Kosten für die Abschiebungshaft und der Übersetzungs- und Dolmetscherkosten und die Ausgaben für die Unterbringung, Verpflegung und sonstige Versorgung des Ausländers sowie
3. sämtliche durch eine erforderliche amtliche Begleitung des Ausländers entstehenden Kosten einschließlich der Personalkosten.

(2) Die Kosten, für die der Beförderungsunternehmer nach § 66 Abs. 3 Satz 1 haftet, umfassen

1. die in Absatz 1 Nr. 1 bezeichneten Kosten,
2. die bis zum Vollzug der Entscheidung über die Einreise entstehenden Verwaltungskosten und Ausgaben für die Unterbringung, Verpflegung und sonstige Versorgung des Ausländers und Übersetzungs- und Dolmetscherkosten und
3. die in Absatz 1 Nr. 3 bezeichneten Kosten, soweit der Beförderungsunternehmer nicht selbst die erforderliche Begleitung des Ausländers übernimmt.

(3) Die in den Absätzen 1 und 2 genannten Kosten werden von der nach § 71 zuständigen Behörde durch Leistungsbescheid in Höhe der tatsächlich entstandenen

Kosten erhoben. Hinsichtlich der Berechnung der Personalkosten gelten die allgemeinen Grundsätze zur Berechnung von Personalkosten der öffentlichen Hand.

§ 68

Haftung für Lebensunterhalt

(1) Wer sich der Ausländerbehörde oder einer Auslandsvertretung gegenüber verpflichtet hat, die Kosten für den Lebensunterhalt eines Ausländers zu tragen, hat sämtliche öffentlichen Mittel zu erstatten, die für den Lebensunterhalt des Ausländers einschließlich der Versorgung mit Wohnraum und der Versorgung im Krankheitsfalle und bei Pflegebedürftigkeit aufgewendet werden, auch soweit die Aufwendungen auf einem gesetzlichen Anspruch des Ausländers beruhen. Aufwendungen, die auf einer Beitragsleistung beruhen, sind nicht zu erstatten.

(2) Die Verpflichtung nach Absatz 1 Satz 1 bedarf der Schriftform. Sie ist nach Maßgabe des Verwaltungsvollstreckungsgesetzes vollstreckbar. Der Erstattungsanspruch steht der öffentlichen Stelle zu, die die öffentlichen Mittel aufgewendet hat.

(3) Die Auslandsvertretung unterrichtet unverzüglich die Ausländerbehörde über eine Verpflichtung nach Absatz 1 Satz 1.

(4) Die Ausländerbehörde unterrichtet, wenn sie Kenntnis von der Aufwendung nach Absatz 1 zu erstattender öffentlicher Mittel erlangt, unverzüglich die öffentliche Stelle, der der Erstattungsanspruch zusteht, über die Verpflichtung nach Absatz 1 Satz 1 und erteilt ihr alle für die Geltendmachung und Durchsetzung des Erstattungsanspruchs erforderlichen Auskünfte. Der Empfänger darf die Daten nur zum Zweck der Erstattung der für den Ausländer aufgewendeten öffentlichen Mittel sowie der Vergütung weiterer Leistungen verwenden.

§ 69

Gebühren

(1) Für Amtshandlungen nach diesem Gesetz und den zur Durchführung dieses Gesetzes erlassenen Rechtsverordnungen werden Gebühren und Auslagen erhoben. Satz 1 gilt nicht für Amtshandlungen der Bundesagentur für Arbeit nach den §§ 39 bis 42. § 287 des Dritten Buches Sozialgesetzbuch bleibt unberührt.

(2) Die Bundesregierung bestimmt durch Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates die gebührenpflichtigen Tatbestände und die Gebührensätze sowie Gebührenbefreiungen und -ermäßigungen, insbesondere für Fälle der Bedürftigkeit. Das Verwaltungskostengesetz findet Anwendung, soweit dieses Gesetz keine abweichenden Vorschriften enthält.

(3) Die in der Rechtsverordnung bestimmten Gebühren dürfen folgende Höchstsätze nicht übersteigen:

1. für die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis: 80 Euro,
2. für die Erteilung einer Niederlassungserlaubnis: 200 Euro,
3. für die Verlängerung einer Aufenthaltserlaubnis: 40 Euro,

4. für die Erteilung eines nationalen Visums und die Ausstellung eines Passersatzes und eines Ausweisersatzes: 30 Euro,
5. für die Erteilung eines Schengen-Visums: 210 Euro,
6. für die Erteilung eines Schengen-Sammelvisums: 50 Euro und 6 Euro pro Person,
7. für sonstige Amtshandlungen: 30 Euro,
8. für Amtshandlungen zu Gunsten Minderjähriger: die Hälfte der für die Amtshandlung bestimmten Gebühr.

(4) Für die Erteilung eines nationalen Visums und eines Passersatzes an der Grenze darf ein Zuschlag von höchstens 25 Euro erhoben werden. Für eine auf Wunsch des Antragstellers außerhalb der Dienstzeit vorgenommene Amtshandlung darf ein Zuschlag von höchstens 30 Euro erhoben werden. Gebühreinzuschläge können auch für die Amtshandlungen gegenüber einem Staatsangehörigen festgesetzt werden, dessen Heimatstaat von Deutschen für entsprechende Amtshandlungen höhere als die nach Absatz 2 festgesetzten Gebühren erhebt. Die Sätze 2 und 3 gelten nicht für die Erteilung oder Verlängerung eines Schengen-Visums. Bei der Festsetzung von Gebühreinzuschlägen können die in Absatz 3 bestimmten Höchstsätze überschritten werden.

(5) Die Rechtsverordnung nach Absatz 2 kann vorsehen, dass für die Beantragung gebührenpflichtiger Amtshandlungen eine Bearbeitungsgebühr erhoben wird. Die Bearbeitungsgebühr für die Beantragung einer Niederlassungserlaubnis darf höchstens die Hälfte der für die Erteilung der Niederlassungserlaubnis zu erhebenden Gebühr betragen. Die Gebühr ist auf die Gebühr für die Amtshandlung anzurechnen. Sie wird auch im Falle der Rücknahme des Antrages und der Versagung der beantragten Amtshandlung nicht zurückgezahlt.

(6) Die Rechtsverordnung nach Absatz 2 kann für die Einlegung eines Widerspruchs Gebühren vorsehen, die höchstens betragen dürfen:

1. für den Widerspruch gegen die Ablehnung eines Antrages auf Vornahme einer gebührenpflichtigen Amtshandlung: die Hälfte der für diese vorgesehenen Gebühr,
2. für den Widerspruch gegen eine sonstige Amtshandlung: 55 Euro.

Soweit der Widerspruch Erfolg hat, ist die Gebühr auf die Gebühr für die vorzunehmende Amtshandlung anzurechnen und im Übrigen zurückzuzahlen.

§ 70

Verjährung

(1) Die Ansprüche auf die in § 67 Abs. 1 und 2 genannten Kosten verjähren sechs Jahre nach Eintritt der Fälligkeit.

(2) Die Verjährung von Ansprüchen nach den §§ 66 und 69 wird neben den Fällen des § 20 Abs. 3 des Verwaltungskostengesetzes auch unterbrochen, solange sich der Kostenschuldner nicht im Bundesgebiet aufhält oder sein Aufenthalt im Bundesgebiet deshalb nicht festgestellt werden kann, weil er einer gesetzlichen Meldepflicht oder Anzeigepflicht nicht nachgekommen ist.

Kapitel 7 Verfahrensvorschriften

Abschnitt 1 Zuständigkeiten

§ 71

Zuständigkeit

(1) Für aufenthalts- und passrechtliche Maßnahmen und Entscheidungen nach diesem Gesetz und nach ausländerrechtlichen Bestimmungen in anderen Gesetzen sind die Ausländerbehörden zuständig. Die Landesregierung oder die von ihr bestimmte Stelle kann bestimmen, dass für einzelne Aufgaben nur eine oder mehrere bestimmte Ausländerbehörden zuständig sind.

(2) Im Ausland sind für Pass- und Visaangelegenheiten die vom Auswärtigen Amt ermächtigten Auslandsvertretungen zuständig.

(3) Die mit der polizeilichen Kontrolle des grenzüberschreitenden Verkehrs beauftragten Behörden sind zuständig für

1. die Zurückweisung, die Zurückschiebung an der Grenze, die Rückführung von Ausländern aus und in andere Staaten und, soweit es zur Vorbereitung und Sicherung dieser Maßnahmen erforderlich ist, die Festnahme und die Beantragung von Haft,
2. die Erteilung eines Visums und die Ausstellung eines Passersatzes nach § 14 Abs. 2 sowie die Durchführung des § 63 Abs. 3,
3. den Widerruf eines Visums
 - a) im Falle der Zurückweisung oder Zurückschiebung,
 - b) auf Ersuchen der Auslandsvertretung, die das Visum erteilt hat, oder
 - c) auf Ersuchen der Ausländerbehörde, die der Erteilung des Visums zugestimmt hat, sofern diese ihrer Zustimmung bedurfte,
4. das Ausreiseverbot und die Maßnahmen nach § 66 Abs. 5 an der Grenze,
5. die Prüfung an der Grenze, ob Beförderungsunternehmer und sonstige Dritte die Vorschriften dieses Gesetzes und die auf Grund dieses Gesetzes erlassenen Verordnungen und Anordnungen beachtet haben,
6. sonstige ausländerrechtliche Maßnahmen und Entscheidungen, soweit sich deren Notwendigkeit an der Grenze ergibt und sie vom Bundesministerium des Innern hierzu allgemein oder im Einzelfall ermächtigt sind, sowie
7. die Beschaffung von Heimreisedokumenten für Ausländer einzelner Staaten im Wege der Amtshilfe.

(4) Für die erforderlichen Maßnahmen nach den §§ 48 und 49 sind die Ausländerbehörden, die mit der polizeilichen Kontrolle des grenzüberschreitenden Verkehrs beauftragten Behörden und, soweit es zur Erfüllung ihrer Aufgaben nach Absatz 5 erforderlich ist, die Polizeien der Länder zuständig. In den Fällen des § 49 Abs. 3 sind auch

die Behörden zuständig, die die Verteilung nach § 15a veranlassen. In den Fällen des § 49 Abs. 3 Nr. 5 sind die vom Auswärtigen Amt ermächtigten Auslandsvertretungen zuständig.

(5) Für die Zurückschiebung sowie die Durchsetzung der Verlässenspflicht des § 12 Abs. 3 und die Durchführung der Abschiebung und, soweit es zur Vorbereitung und Sicherung dieser Maßnahmen erforderlich ist, die Festnahme und Beantragung der Haft sind auch die Polizeien der Länder zuständig.

(6) Das Bundesministerium des Innern oder die von ihm bestimmte Stelle entscheidet im Benehmen mit dem Auswärtigen Amt über die Anerkennung von Pässen und Passersatzpapieren (§ 3 Abs. 1).

§ 72

Beteiligungserfordernisse

(1) Eine Betretenserlaubnis (§ 11 Abs. 2) darf nur mit Zustimmung der für den vorgesehenen Aufenthaltsort zuständigen Ausländerbehörde erteilt werden. Die Ausländerbehörde, die den Ausländer ausgewiesen oder abgeschoben hat, ist in der Regel zu beteiligen.

(2) Über das Vorliegen eines zielstaatsbezogenen Abschiebungsverbots des § 60 Abs. 7 entscheidet die Ausländerbehörde nur nach vorheriger Beteiligung des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge.

(3) Räumliche Beschränkungen, Auflagen und Bedingungen, Befristungen nach § 11 Abs. 1 Satz 3, Anordnungen nach § 47 und sonstige Maßnahmen gegen einen Ausländer, der nicht im Besitz eines erforderlichen Aufenthaltstitels ist, dürfen von einer anderen Ausländerbehörde nur im Einvernehmen mit der Ausländerbehörde geändert oder aufgehoben werden, die die Maßnahme angeordnet hat. Satz 1 findet keine Anwendung, wenn der Aufenthalt des Ausländers nach den Vorschriften des Asylverfahrensgesetzes auf den Bezirk der anderen Ausländerbehörde beschränkt ist.

(4) Ein Ausländer, gegen den öffentliche Klage erhoben oder ein strafrechtliches Ermittlungsverfahren eingeleitet ist, darf nur im Einvernehmen mit der zuständigen Staatsanwaltschaft ausgewiesen und abgeschoben werden. Ein Ausländer, der zu schützende Person im Sinne des Zeugenschutz-Harmonisierungsgesetzes ist, darf nur im Einvernehmen mit der Zeugenschutzdienststelle ausgewiesen oder abgeschoben werden.

(5) § 45 des Achten Buches Sozialgesetzbuch gilt nicht für Ausreiseeinrichtungen und Einrichtungen, die der vorübergehenden Unterbringung von Ausländern dienen, denen aus völkerrechtlichen, humanitären oder politischen Gründen eine Aufenthaltserlaubnis erteilt wird.

§ 73

Sonstige Beteiligungserfordernisse im Visumverfahren und bei der Erteilung von Aufenthaltstiteln

(1) Die im Visumverfahren von der deutschen Auslandsvertretung erhobenen Daten der visumantragstellenden Person und des Einladers können über das Auswärtige Amt zur Feststellung von Versagungsgründen nach § 5 Abs. 4 an den Bundesnachrichtendienst, das Bundesamt für Verfassungsschutz, den Militärischen

Abschirmdienst, das Bundeskriminalamt und das Zollkriminalamt übermittelt werden. Die beteiligten Behörden übermitteln Erkenntnisse über Versagungsgründe nach § 5 Abs. 4 über das Auswärtige Amt an die zuständige Auslandsvertretung. Das Verfahren nach § 21 des Ausländerzentralregistergesetzes bleibt unberührt. In den Fällen des § 14 Abs. 2 kann die jeweilige mit der polizeilichen Kontrolle des grenzüberschreitenden Verkehrs beauftragte Behörde die im Visumverfahren erhobenen Daten an die in Satz 1 genannten Behörden übermitteln.

(2) Die Ausländerbehörden können zur Feststellung von Versagungsgründen gemäß § 5 Abs. 4 oder zur Prüfung von Sicherheitsbedenken vor der Erteilung oder Verlängerung eines sonstigen Aufenthaltstitels die bei ihr gespeicherten personenbezogenen Daten der betroffenen Person an den Bundesnachrichtendienst, den Militärischen Abschirmdienst und das Zollkriminalamt sowie an das Landesamt für Verfassungsschutz und das Landeskriminalamt oder die zuständigen Behörden der Polizei übermitteln. Vor Erteilung einer Niederlassungserlaubnis sind die gespeicherten personenbezogenen Daten den in Satz 1 genannten Sicherheitsbehörden und Nachrichtendiensten zu übermitteln, wenn dies zur Feststellung von Versagungsgründen gemäß § 5 Abs. 4 oder zur Prüfung von Sicherheitsbedenken geboten ist.

(3) Die in den Absätzen 1 und 2 genannten Sicherheitsbehörden und Nachrichtendienste teilen der anfragenden Stelle unverzüglich mit, ob Versagungsgründe nach § 5 Abs. 4 oder Sicherheitsbedenken nach Absatz 2 vorliegen. Sie dürfen die mit der Anfrage übermittelten Daten speichern und nutzen, wenn das zur Erfüllung ihrer gesetzlichen Aufgaben erforderlich ist. Übermittlungsregelungen nach anderen Gesetzen bleiben unberührt.

(4) Das Bundesministerium des Innern bestimmt im Einvernehmen mit dem Auswärtigen Amt und unter Berücksichtigung der aktuellen Sicherheitslage durch allgemeine Verwaltungsvorschrift, in welchen Fällen gegenüber Staatsangehörigen bestimmter Staaten sowie Angehörigen von in sonstiger Weise bestimmten Personengruppen von der Ermächtigung des Absatzes 1 Gebrauch gemacht wird.

§ 74

Beteiligung des Bundes; Weisungsbefugnis

(1) Ein Visum kann zur Wahrung politischer Interessen des Bundes mit der Maßgabe erteilt werden, dass die Verlängerung des Visums und die Erteilung eines anderen Aufenthaltstitels nach Ablauf der Geltungsdauer des Visums sowie die Aufhebung und Änderung von Auflagen, Bedingungen und sonstigen Beschränkungen, die mit dem Visum verbunden sind, nur im Benehmen oder Einvernehmen mit dem Bundesministerium des Innern oder der von ihm bestimmten Stelle vorgenommen werden dürfen.

(2) Die Bundesregierung kann Einzelweisungen zur Ausführung dieses Gesetzes und der auf Grund dieses Gesetzes erlassenen Rechtsverordnungen erteilen, wenn

1. die Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland oder sonstige erhebliche Interessen der Bundesrepublik Deutschland es erfordern,

2. durch ausländerrechtliche Maßnahmen eines Landes erhebliche Interessen eines anderen Landes beeinträchtigt werden,
3. eine Ausländerbehörde einen Ausländer ausweisen will, der zu den bei konsularischen und diplomatischen Vertretungen vom Erfordernis eines Aufenthaltstitels befreiten Personen gehört.

Abschnitt 2

Bundesamt für Migration und Flüchtlinge

§ 75

Aufgaben

Das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge hat unbeschadet der Aufgaben nach anderen Gesetzen folgende Aufgaben:

1. Koordinierung der Informationen über den Aufenthalt zum Zweck der Erwerbstätigkeit zwischen den Ausländerbehörden, der Bundesagentur für Arbeit und der für Pass- und Visaangelegenheiten vom Auswärtigen Amt ermächtigten deutschen Auslandsvertretungen;
2. a) Entwicklung von Grundstruktur und Lerninhalten des Integrationskurses nach § 43 Abs. 3,
b) deren Durchführung und
c) Maßnahmen nach § 9 Abs. 5 des Bundesvertriebenengesetzes;
3. fachliche Zuarbeit für die Bundesregierung auf dem Gebiet der Integrationsförderung und der Erstellung von Informationsmaterial über Integrationsangebote von Bund, Ländern und Kommunen für Ausländer und Spätaussiedler;
4. Betreiben wissenschaftlicher Forschungen über Migrationsfragen (Begleitforschung) zur Gewinnung analytischer Aussagen für die Steuerung der Zuwanderung;
5. Zusammenarbeit mit den Verwaltungsbehörden der Mitgliedstaaten der Europäischen Union als Nationale Kontaktstelle nach der Richtlinie 2001/55/EG;
6. Führung des Registers nach § 91a;
7. Gewährung der Auszahlungen der nach den Programmen zur Förderung der freiwilligen Rückkehr bewilligten Mittel;
8. Verteilung der nach § 23 Abs. 2 aufgenommenen Personen auf die Länder.

§ 76

(weggefallen)

Abschnitt 3

Verwaltungsverfahren

§ 77

Schriftform; Ausnahme von Formerfordernissen

(1) Der Verwaltungsakt, durch den ein Passersatz, ein Ausweisersatz oder ein Aufenthaltstitel versagt, räumlich

oder zeitlich beschränkt oder mit Bedingungen und Auflagen versehen wird, sowie die Ausweisung und die Aussetzung der Abschiebung bedürfen der Schriftform. Das Gleiche gilt für Beschränkungen des Aufenthalts nach § 12 Abs. 4, die Anordnungen nach § 47 und den Widerruf von Verwaltungsakten nach diesem Gesetz.

(2) Die Versagung und die Beschränkung eines Visums und eines Passersatzes vor der Einreise bedürfen keiner Begründung und Rechtsbehelfsbelehrung; die Versagung an der Grenze bedarf auch nicht der Schriftform.

§ 78

Vordrucke für Aufenthaltstitel, Ausweisersatz und Bescheinigungen

(1) Der Aufenthaltstitel wird nach einheitlichem Vordruckmuster ausgestellt, das eine Seriennummer und eine Zone für das automatische Lesen enthält. Das Vordruckmuster enthält folgende Angaben:

1. Name und Vorname des Inhabers,
2. Gültigkeitsdauer,
3. Ausstellungsort und -datum,
4. Art des Aufenthaltstitels,
5. Ausstellungsbehörde,
6. Seriennummer des zugehörigen Passes oder Passersatzpapiers,
7. Anmerkungen.

(2) Wird der Aufenthaltstitel als eigenständiges Dokument ausgestellt, werden folgende zusätzliche Informationsfelder vorgesehen:

1. Tag und Ort der Geburt,
2. Staatsangehörigkeit,
3. Geschlecht,
4. Anmerkungen,
5. Anschrift des Inhabers.

(3) Der Aufenthaltstitel kann neben dem Lichtbild und der eigenhändigen Unterschrift weitere biometrische Merkmale von Fingern oder Händen oder Gesicht des Inhabers enthalten. Das Lichtbild, die Unterschrift und die weiteren biometrischen Merkmale dürfen auch in mit Sicherheitsverfahren verschlüsselter Form in den Aufenthaltstitel eingebracht werden. Auch die in den Absätzen 1 und 2 aufgeführten Angaben über die Person dürfen in mit Sicherheitsverfahren verschlüsselter Form in den Aufenthaltstitel eingebracht werden.

(4) Die Zone für das automatische Lesen enthält folgende Angaben:

1. Familienname und Vorname,
2. Geburtsdatum,
3. Geschlecht,
4. Staatsangehörigkeit,
5. Art des Aufenthaltstitels,
6. Seriennummer des Vordrucks,
7. ausstellender Staat,
8. Gültigkeitsdauer,
9. Prüfziffern.

(5) Öffentliche Stellen können die in der Zone für das automatische Lesen enthaltenen Daten zur Erfüllung ihrer gesetzlichen Aufgaben speichern, übermitteln und nutzen.

(6) Der Ausweisersatz enthält eine Seriennummer und eine Zone für das automatische Lesen. In dem Vordruckmuster können neben der Bezeichnung von Ausstellungsbehörde, Ausstellungsort und -datum, Gültigkeitszeitraum bzw. -dauer, Name und Vorname des Inhabers, Aufenthaltsstatus sowie Nebenbestimmungen folgende Angaben über die Person des Inhabers vorgesehen sein:

1. Tag und Ort der Geburt,
2. Staatsangehörigkeit,
3. Geschlecht,
4. Größe,
5. Farbe der Augen,
6. Anschrift des Inhabers,
7. Lichtbild,
8. eigenhändige Unterschrift,
9. weitere biometrische Merkmale von Fingern oder Händen oder Gesicht,
10. Hinweis, dass die Personalangaben auf den eigenen Angaben des Ausländers beruhen.

Das Lichtbild, die Unterschrift und die weiteren biometrischen Merkmale dürfen auch in mit Sicherheitsverfahren verschlüsselter Form in den Ausweisersatz eingebracht werden. Die Absätze 4 und 5 gelten entsprechend.

(7) Die Bescheinigungen nach § 60a Abs. 4 und § 81 Abs. 5 werden nach einheitlichem Vordruckmuster ausgestellt, das eine Seriennummer enthält und mit einer Zone für das automatische Lesen versehen sein kann. Die Bescheinigung darf im Übrigen nur die in Absatz 6 bezeichneten Daten enthalten sowie den Hinweis, dass der Ausländer mit ihr nicht der Passpflicht genügt. Die Absätze 4 und 5 gelten entsprechend.

§ 79

Entscheidung über den Aufenthalt

(1) Über den Aufenthalt von Ausländern wird auf der Grundlage der im Bundesgebiet bekannten Umstände und zugänglichen Erkenntnisse entschieden. Über das Vorliegen der Voraussetzungen des § 60 Abs. 2 bis 7 entscheidet die Ausländerbehörde auf der Grundlage der ihr vorliegenden und im Bundesgebiet zugänglichen Erkenntnisse und, soweit es im Einzelfall erforderlich ist, der den Behörden des Bundes außerhalb des Bundesgebiets zugänglichen Erkenntnisse.

(2) Wird gegen einen Ausländer, der die Erteilung oder Verlängerung eines Aufenthaltstitels beantragt hat, wegen des Verdachts einer Straftat oder einer Ordnungswidrigkeit ermittelt, ist die Entscheidung über den Aufenthaltstitel bis zum Abschluss des Verfahrens, im Falle der Verurteilung bis zum Eintritt der Rechtskraft des Urteils auszusetzen, es sei denn, über den Aufenthaltstitel kann ohne Rücksicht auf den Ausgang des Verfahrens entschieden werden.

§ 80

Handlungsfähigkeit Minderjähriger

(1) Fähig zur Vornahme von Verfahrenshandlungen nach diesem Gesetz ist ein Ausländer, der das 16. Lebensjahr vollendet hat, sofern er nicht nach Maßgabe des Bürgerlichen Gesetzbuchs geschäftsunfähig oder im Falle seiner Volljährigkeit in dieser Angelegenheit zu betreuen und einem Einwilligungsvorbehalt zu unterstellen wäre.

(2) Die mangelnde Handlungsfähigkeit eines Minderjährigen steht seiner Zurückweisung und Zurückschiebung nicht entgegen. Das Gleiche gilt für die Androhung und Durchführung der Abschiebung in den Herkunftsstaat, wenn sich sein gesetzlicher Vertreter nicht im Bundesgebiet aufhält oder dessen Aufenthaltsort im Bundesgebiet unbekannt ist.

(3) Bei der Anwendung dieses Gesetzes sind die Vorschriften des Bürgerlichen Gesetzbuchs dafür maßgebend, ob ein Ausländer als minderjährig oder volljährig anzusehen ist. Die Geschäftsfähigkeit und die sonstige rechtliche Handlungsfähigkeit eines nach dem Recht seines Heimatstaates volljährigen Ausländers bleiben davon unberührt.

(4) Die gesetzlichen Vertreter eines Ausländers, der das 16. Lebensjahr noch nicht vollendet hat, und sonstige Personen, die an Stelle der gesetzlichen Vertreter den Ausländer im Bundesgebiet betreuen, sind verpflichtet, für den Ausländer die erforderlichen Anträge auf Erteilung und Verlängerung des Aufenthaltstitels und auf Erteilung und Verlängerung des Passes, des Passersatzes und des Ausweisersatzes zu stellen.

§ 81

Beantragung des Aufenthaltstitels

(1) Die Erteilung eines Aufenthaltstitels erfolgt nur auf Antrag, soweit nicht etwas anderes bestimmt ist.

(2) Ein Aufenthaltstitel, der nach Maßgabe der Rechtsverordnung nach § 99 Abs. 1 Nr. 2 nach der Einreise eingeholt werden kann, ist unverzüglich nach der Einreise oder innerhalb der in der Rechtsverordnung bestimmten Frist zu beantragen. Für ein im Bundesgebiet geborenes Kind, dem nicht von Amts wegen ein Aufenthaltstitel zu erteilen ist, ist der Antrag innerhalb von sechs Monaten nach der Geburt zu stellen.

(3) Beantragt ein Ausländer, der sich rechtmäßig im Bundesgebiet aufhält, ohne einen Aufenthaltstitel zu besitzen, die Erteilung eines Aufenthaltstitels, gilt sein Aufenthalt bis zur Entscheidung der Ausländerbehörde als erlaubt. Wird der Antrag verspätet gestellt, gilt ab dem Zeitpunkt der Antragstellung bis zur Entscheidung der Ausländerbehörde die Abschiebung als ausgesetzt.

(4) Beantragt ein Ausländer die Verlängerung seines Aufenthaltstitels oder die Erteilung eines anderen Aufenthaltstitels, gilt der bisherige Aufenthaltstitel vom Zeitpunkt seines Ablaufs bis zur Entscheidung der Ausländerbehörde als fortbestehend.

(5) Dem Ausländer ist eine Bescheinigung über die Wirkung seiner Antragstellung (Fiktionsbescheinigung) auszustellen.

§ 82

Mitwirkung des Ausländers

(1) Der Ausländer ist verpflichtet, seine Belange und für ihn günstige Umstände, soweit sie nicht offenkundig oder bekannt sind, unter Angabe nachprüfbarer Umstände unverzüglich geltend zu machen und die erforderlichen Nachweise über seine persönlichen Verhältnisse, sonstige erforderliche Bescheinigungen und Erlaubnisse sowie sonstige erforderliche Nachweise, die er erbringen kann, unverzüglich beizubringen. Die Ausländerbehörde kann ihm dafür eine angemessene Frist setzen. Nach Ablauf der Frist geltend gemachte Umstände und beigebrachte Nachweise können unberücksichtigt bleiben.

(2) Absatz 1 findet im Widerspruchsverfahren entsprechende Anwendung.

(3) Der Ausländer soll auf seine Pflichten nach Absatz 1 sowie seine wesentlichen Rechte und Pflichten nach diesem Gesetz, insbesondere die Verpflichtungen aus den §§ 44a, 48, 49 und 81 und die Möglichkeit der Antragstellung nach § 11 Abs. 1 Satz 3 hingewiesen werden. Im Falle der Fristsetzung ist er auf die Folgen der Fristversäumung hinzuweisen.

(4) Soweit es zur Vorbereitung und Durchführung von Maßnahmen nach diesem Gesetz und nach ausländerrechtlichen Bestimmungen in anderen Gesetzen erforderlich ist, kann angeordnet werden, dass ein Ausländer bei der zuständigen Behörde sowie den Vertretungen des Staates, dessen Staatsangehörigkeit er vermutlich besitzt, persönlich erscheint sowie eine ärztliche Untersuchung zur Feststellung der Reisefähigkeit durchgeführt wird. Kommt der Ausländer einer Anordnung nach Satz 1 nicht nach, kann sie zwangsweise durchgesetzt werden. § 40 Abs. 1 und 2, die §§ 41, 42 Abs. 1 Satz 1 und 3 des Bundesgrenzschutzgesetzes finden entsprechende Anwendung.

§ 83

Beschränkung der Anfechtbarkeit

Die Versagung eines Visums zu touristischen Zwecken sowie eines Visums und eines Passersatzes an der Grenze sind unanfechtbar. Der Ausländer wird bei der Versagung eines Visums und eines Passersatzes an der Grenze auf die Möglichkeit einer Antragstellung bei der zuständigen Auslandsvertretung hingewiesen.

§ 84

Wirkungen von Widerspruch und Klage

(1) Widerspruch und Klage gegen

1. die Ablehnung eines Antrages auf Erteilung oder Verlängerung des Aufenthaltstitels,
 2. die Auflage nach § 61 Abs. 1, in einer Ausreiseeinrichtung Wohnung zu nehmen und
 3. die Änderung oder Aufhebung einer Nebenbestimmung, die die Ausübung einer Beschäftigung betrifft,
- haben keine aufschiebende Wirkung.

(2) Widerspruch und Klage lassen unbeschadet ihrer aufschiebenden Wirkung die Wirksamkeit der Ausweisung und eines sonstigen Verwaltungsaktes, der die Rechtmäßigkeit des Aufenthalts beendet, unberührt. Für Zwecke der Aufnahme oder Ausübung einer Erwerbstä-

tigkeit gilt der Aufenthaltstitel als fortbestehend, solange die Frist zur Erhebung des Widerspruchs oder der Klage noch nicht abgelaufen ist, während eines gerichtlichen Verfahrens über einen zulässigen Antrag auf Anordnung oder Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung oder solange der eingelegte Rechtsbehelf aufschiebende Wirkung hat. Eine Unterbrechung der Rechtmäßigkeit des Aufenthalts tritt nicht ein, wenn der Verwaltungsakt durch eine behördliche oder unanfechtbare gerichtliche Entscheidung aufgehoben wird.

§ 85

Berechnung von Aufenthaltszeiten

Unterbrechungen der Rechtmäßigkeit des Aufenthalts bis zu einem Jahr können außer Betracht bleiben.

Abschnitt 4

Datenübermittlung und Datenschutz

§ 86

Erhebung personenbezogener Daten

Die mit der Ausführung dieses Gesetzes betrauten Behörden dürfen zum Zweck der Ausführung dieses Gesetzes und ausländerrechtlicher Bestimmungen in anderen Gesetzen personenbezogene Daten erheben, soweit dies zur Erfüllung ihrer Aufgaben nach diesem Gesetz und nach ausländerrechtlichen Bestimmungen in anderen Gesetzen erforderlich ist. Daten im Sinne von § 3 Abs. 9 des Bundesdatenschutzgesetzes sowie entsprechender Vorschriften der Datenschutzgesetze der Länder dürfen erhoben werden, soweit dies im Einzelfall zur Aufgabenerfüllung erforderlich ist.

§ 87

Übermittlungen an Ausländerbehörden

(1) Öffentliche Stellen haben ihnen bekannt gewordene Umstände den in § 86 Satz 1 genannten Stellen auf Ersuchen mitzuteilen, soweit dies für die dort genannten Zwecke erforderlich ist.

(2) Öffentliche Stellen haben unverzüglich die zuständige Ausländerbehörde zu unterrichten, wenn sie Kenntnis erlangen von

1. dem Aufenthalt eines Ausländers, der keinen erforderlichen Aufenthaltstitel besitzt und dessen Abschiebung nicht ausgesetzt ist,
2. dem Verstoß gegen eine räumliche Beschränkung oder
3. einem sonstigen Ausweisungsgrund;

in den Fällen der Nummern 1 und 2 und sonstiger nach diesem Gesetz strafbarer Handlungen kann statt der Ausländerbehörde die zuständige Polizeibehörde unterrichtet werden, wenn eine der in § 71 Abs. 5 bezeichneten Maßnahmen in Betracht kommt; die Polizeibehörde unterrichtet unverzüglich die Ausländerbehörde.

(3) Die Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration ist nach den Absätzen 1 und 2 zu Mitteilungen über einen diesem Personenkreis angehörenden Ausländer nur verpflichtet, soweit dadurch die Erfüllung der eigenen Aufgaben nicht gefährdet wird. Die Landesregierungen können durch Rechtsverordnung

bestimmen, dass Ausländerbeauftragte des Landes und Ausländerbeauftragte von Gemeinden nach den Absätzen 1 und 2 zu Mitteilungen über einen Ausländer, der sich rechtmäßig in dem Land oder der Gemeinde aufhält oder der sich bis zum Erlass eines die Rechtmäßigkeit des Aufenthalts beendenden Verwaltungsaktes rechtmäßig dort aufgehalten hat, nur nach Maßgabe des Satzes 1 verpflichtet sind.

(4) Die für die Einleitung und Durchführung eines Straf- oder eines Bußgeldverfahrens zuständigen Stellen haben die zuständige Ausländerbehörde unverzüglich über die Einleitung des Verfahrens sowie die Verfahrenserledigungen bei der Staatsanwaltschaft, bei Gericht oder bei der für die Verfolgung und Ahndung der Ordnungswidrigkeit zuständigen Verwaltungsbehörde unter Angabe der gesetzlichen Vorschriften zu unterrichten. Satz 1 gilt entsprechend für die Einleitung eines Auslieferungsverfahrens gegen einen Ausländer. Satz 1 gilt nicht für Verfahren wegen einer Ordnungswidrigkeit, die nur mit einer Geldbuße bis zu eintausend Euro geahndet werden kann. Die Zeugenschutzdienststelle unterrichtet die zuständige Ausländerbehörde unverzüglich über Beginn und Ende des Zeugenschutzes für einen Ausländer.

§ 88

Übermittlungen bei besonderen gesetzlichen Verwendungsregelungen

(1) Eine Übermittlung personenbezogener Daten und sonstiger Angaben nach § 87 unterbleibt, soweit besondere gesetzliche Verwendungsregelungen entgegenstehen.

(2) Personenbezogene Daten, die von einem Arzt oder anderen in § 203 Abs. 1 Nr. 1, 2, 4 bis 6 und Abs. 3 des Strafgesetzbuches genannten Personen einer öffentlichen Stelle zugänglich gemacht worden sind, dürfen von dieser übermittelt werden,

1. wenn der Ausländer die öffentliche Gesundheit gefährdet und besondere Schutzmaßnahmen zum Ausschluss der Gefährdung nicht möglich sind oder von dem Ausländer nicht eingehalten werden oder
2. soweit die Daten für die Feststellung erforderlich sind, ob die in § 55 Abs. 2 Nr. 4 bezeichneten Voraussetzungen vorliegen.

(3) Personenbezogene Daten, die nach § 30 der Abgabenordnung dem Steuergeheimnis unterliegen, dürfen übermittelt werden, wenn der Ausländer gegen eine Vorschrift des Steuerrechts einschließlich des Zollrechts und des Monopolrechts oder des Außenwirtschaftsrechts oder gegen Einfuhr-, Ausfuhr-, Durchfuhr- oder Verbringungsverbote oder -beschränkungen verstoßen hat und wegen dieses Verstoßes ein strafrechtliches Ermittlungsverfahren eingeleitet oder eine Geldbuße von mindestens fünf hundred Euro verhängt worden ist. In den Fällen des Satzes 1 dürfen auch die mit der polizeilichen Kontrolle des grenzüberschreitenden Verkehrs beauftragten Behörden unterrichtet werden, wenn ein Ausreiseverbot nach § 46 Abs. 2 erlassen werden soll.

(4) Auf die Übermittlung durch die mit der Ausführung dieses Gesetzes betrauten Behörden und durch nichtöffentliche Stellen finden die Absätze 1 bis 3 entsprechende Anwendung.

§ 89

Verfahren bei identitätssichernden und -feststellenden Maßnahmen

(1) Das Bundeskriminalamt leistet Amtshilfe bei der Auswertung der nach § 49 gewonnenen Unterlagen. Die nach § 49 Abs. 2 bis 3 gewonnenen Unterlagen werden getrennt von anderen erkennungsdienstlichen Unterlagen aufbewahrt. Die Sprachaufzeichnungen nach § 49 Abs. 5 werden bei der aufzeichnenden Behörde aufbewahrt.

(2) Die Nutzung der nach § 49 gewonnenen Unterlagen ist auch zulässig zur Feststellung der Identität oder der Zuordnung von Beweismitteln im Rahmen der Strafverfolgung und der polizeilichen Gefahrenabwehr. Sie dürfen, soweit und solange es erforderlich ist, den für diese Maßnahmen zuständigen Behörden überlassen werden.

(3) Die nach § 49 Abs. 2, 3 oder 5 gewonnenen Unterlagen sind von allen Behörden, die sie aufbewahren, zu vernichten, wenn

1. dem Ausländer ein gültiger Pass oder Passersatz ausgestellt und von der Ausländerbehörde ein Aufenthaltstitel erteilt worden ist,
2. seit der letzten Ausreise oder versuchten unerlaubten Einreise zehn Jahre vergangen sind,
3. in den Fällen des § 49 Abs. 3 Nr. 3 und 4 seit der Zurückweisung oder Zurückschiebung drei Jahre vergangen sind oder
4. im Falle des § 49 Abs. 3 Nr. 5 seit der Beantragung des Visums sowie im Falle des § 49 Abs. 5 seit der Sprachaufzeichnung zehn Jahre vergangen sind.

(4) Absatz 3 gilt nicht, soweit und solange die Unterlagen im Rahmen eines Strafverfahrens oder zur Abwehr einer Gefahr für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung benötigt werden. Über die Vernichtung ist eine Niederschrift anzufertigen.

§ 90

Übermittlungen durch Ausländerbehörden

(1) Ergeben sich im Einzelfall konkrete Anhaltspunkte für

1. eine Beschäftigung oder Tätigkeit von Ausländern ohne erforderlichen Aufenthaltstitel nach § 4,
2. Verstöße gegen die Mitwirkungspflicht nach § 60 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 des Ersten Buches Sozialgesetzbuch gegenüber einer Dienststelle der Bundesagentur für Arbeit, einem Träger der gesetzlichen Kranken-, Pflege-, Unfall- oder Rentenversicherung oder einem Träger der Sozialhilfe oder gegen die Meldepflicht nach § 8a des Asylbewerberleistungsgesetzes,
3. die in § 308 Abs. 3 Nr. 1 bis 4 des Dritten Buches Sozialgesetzbuch bezeichneten Verstöße,

unterrichten die mit der Ausführung dieses Gesetzes betrauten Behörden die für die Verfolgung und Ahndung der Verstöße nach den Nummern 1 bis 3 zuständigen Behörden, die Träger der Sozialhilfe sowie die nach § 10 des Asylbewerberleistungsgesetzes zuständigen Behörden.

(2) Bei der Verfolgung und Ahndung von Verstößen gegen dieses Gesetz arbeiten die mit der Ausführung dieses Gesetzes betrauten Behörden insbesondere mit den anderen in § 304 Abs. 2 des Dritten Buches Sozialgesetzbuch genannten Behörden zusammen.

(3) Die mit der Ausführung dieses Gesetzes betrauten Behörden teilen Umstände und Maßnahmen nach diesem Gesetz, deren Kenntnis für Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz erforderlich ist, sowie die ihnen mitgeteilten Erteilungen von Zustimmung zur Aufnahme einer Beschäftigung an Leistungsberechtigte nach dem Asylbewerberleistungsgesetz und Angaben über das Erlöschen, den Widerruf oder die Rücknahme von erteilten Zustimmung zur Aufnahme einer Beschäftigung den nach § 10 des Asylbewerberleistungsgesetzes zuständigen Behörden mit.

§ 91

Speicherung und Löschung personenbezogener Daten

(1) Die Daten über die Ausweisung und die Abschiebung sind zehn Jahre nach dem Ablauf der in § 11 Abs. 1 Satz 3 bezeichneten Frist zu löschen. Sie sind vor diesem Zeitpunkt zu löschen, soweit sie Erkenntnisse enthalten, die nach anderen gesetzlichen Bestimmungen nicht mehr gegen den Ausländer verwertet werden dürfen.

(2) Mitteilungen nach § 87 Abs. 1, die für eine anstehende ausländerrechtliche Entscheidung unerheblich sind und voraussichtlich auch für eine spätere ausländerrechtliche Entscheidung nicht erheblich werden können, sind unverzüglich zu vernichten.

(3) § 20 Abs. 5 des Bundesdatenschutzgesetzes sowie entsprechende Vorschriften in den Datenschutzgesetzen der Länder finden keine Anwendung.

§ 91a

Register zum vorübergehenden Schutz

(1) Das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge führt ein Register über die Ausländer nach § 24 Abs. 1, die ein Visum oder eine Aufenthaltserlaubnis beantragt haben, und über deren Familienangehörige im Sinne des Artikels 15 Abs. 1 der Richtlinie 2001/55/EG zum Zweck der Aufenthaltsgewährung, der Verteilung der aufgenommenen Ausländer im Bundesgebiet, der Wohnsitzverlegung aufgenommenen Ausländer in andere Mitgliedstaaten der Europäischen Union, der Familienzusammenführung und der Förderung der freiwilligen Rückkehr.

(2) Folgende Daten werden in dem Register gespeichert:

1. zum Ausländer:

- a) die Personalien (Familiennamen, Geburtsname, Vorname, Geburtsdatum und Geburtsort, Geschlecht, Staatsangehörigkeiten, letzter Wohnort im Herkunftsland, Herkunftsregion sowie freiwillig gemachte Angaben zur Religionszugehörigkeit),
- b) Angaben zum Beruf und zur beruflichen Ausbildung,
- c) das Eingangsdatum seines Antrages auf Erteilung eines Visums oder einer Aufenthaltserlaubnis, die für die Bearbeitung seines Antrages zuständige Stelle und Angaben zur Entscheidung über den Antrag oder den Stand des Verfahrens,

d) Angaben zu seinen Identitäts- und Reisedokumenten (Art, Nummer, ausstellende Stelle, Ausstellungsdatum und Gültigkeitsdauer),

e) die AZR-Nummer und die Visadatei-Nummer,

f) Zielland und Zeitpunkt der Ausreise,

2. die Personalien nach Nummer 1 Buchstabe a mit Ausnahme der freiwillig gemachten Angaben zur Religionszugehörigkeit der Familienangehörigen des Ausländers nach Absatz 1,

3. Angaben zu Dokumenten zum Nachweis der Ehe, der Lebenspartnerschaft oder der Verwandtschaft.

(3) Die Ausländerbehörden und die Auslandsvertretungen sind verpflichtet, die in Absatz 2 bezeichneten Daten unverzüglich an die Registerbehörde zu übermitteln, wenn

1. eine Aufenthaltserlaubnis nach § 24 Abs. 1 oder

2. ein Visum zur Inanspruchnahme vorübergehenden Schutzes im Bundesgebiet

beantragt wurden.

(4) Die §§ 8 und 9 des AZR-Gesetzes gelten entsprechend.

(5) Die Daten dürfen auf Ersuchen an die Ausländerbehörden, Auslandsvertretungen und andere Organisationseinheiten des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge einschließlich der dort eingerichteten nationalen Kontaktstelle nach Artikel 27 Abs. 1 der Richtlinie 2001/55/EG zum Zweck der Erfüllung ihrer ausländer- und asylrechtlichen Aufgaben im Zusammenhang mit der Aufenthaltsgewährung, der Verteilung der aufgenommenen Ausländer im Bundesgebiet, der Wohnsitzverlegung aufgenommenen Ausländer in andere Mitgliedstaaten der Europäischen Union, der Familienzusammenführung und der Förderung der freiwilligen Rückkehr übermittelt werden.

(6) Die Registerbehörde hat über Datenübermittlungen nach Absatz 5 Aufzeichnungen zu fertigen. § 13 des AZR-Gesetzes gilt entsprechend.

(7) Die Datenübermittlungen nach den Absätzen 3 und 5 erfolgen schriftlich, in elektronischer Form oder im automatisierten Verfahren. § 22 Abs. 2 bis 4 des AZR-Gesetzes gilt entsprechend.

(8) Die Daten sind spätestens zwei Jahre nach Beendigung des vorübergehenden Schutzes des Ausländers zu löschen. Für die Auskunft an den Betroffenen und die Sperrung der Daten gelten § 34 Abs. 1 und 2 und § 37 des AZR-Gesetzes entsprechend.

§ 91b

Datenübermittlung durch das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge als nationale Kontaktstelle

Das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge als nationale Kontaktstelle nach Artikel 27 Abs. 1 der Richtlinie 2001/55/EG darf die Daten des Registers nach § 91a zum Zweck der Verlegung des Wohnsitzes aufgenommenen Ausländer in andere Mitgliedstaaten der Europäischen Union oder zur Familienzusammenführung an folgende Stellen übermitteln:

1. nationale Kontaktstellen anderer Mitgliedstaaten der Europäischen Union,

2. Organe und Einrichtungen der Europäischen Gemeinschaften,
3. sonstige ausländische oder über- und zwischenstaatliche Stellen, wenn bei diesen Stellen ein angemessenes Datenschutzniveau nach Maßgabe des § 4b Abs. 3 des Bundesdatenschutzgesetzes gewährleistet ist.

Kapitel 8

Beauftragte für Migration, Flüchtlinge und Integration

§ 92

Amt der Beauftragten

(1) Die Bundesregierung bestellt eine Beauftragte oder einen Beauftragten für Migration, Flüchtlinge und Integration.

(2) Das Amt der Beauftragten wird beim Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend eingerichtet und kann von einem Mitglied des Deutschen Bundestages bekleidet werden. Ohne dass es einer Genehmigung (§ 5 Abs. 2 Satz 2 des Bundesministergesetzes, § 7 des Gesetzes über die Rechtsverhältnisse der Parlamentarischen Staatssekretäre) bedarf, kann die Beauftragte zugleich ein Amt nach dem Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Parlamentarischen Staatssekretäre innehaben. Die Amtsführung der Beauftragten bleibt in diesem Falle von der Rechtsstellung nach dem Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Parlamentarischen Staatssekretäre unberührt.

(3) Die für die Erfüllung der Aufgaben notwendige Personal- und Sachausstattung ist zur Verfügung zu stellen. Der Ansatz ist im Einzelplan 17 des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend in einem eigenen Kapitel auszuweisen.

(4) Das Amt endet, außer im Falle der Entlassung, mit dem Zusammentreten eines neuen Bundestages.

§ 93

Aufgaben

Die Beauftragte hat die Aufgaben,

1. die Integration der dauerhaft im Bundesgebiet ansässigen Migranten zu fördern und insbesondere die Bundesregierung bei der Weiterentwicklung ihrer Integrationspolitik auch im Hinblick auf arbeitsmarkt- und sozialpolitische Aspekte zu unterstützen sowie für die Weiterentwicklung der Integrationspolitik auch im europäischen Rahmen Anregungen zu geben;
2. die Voraussetzungen für ein möglichst spannungsfreies Zusammenleben zwischen Ausländern und Deutschen sowie unterschiedlichen Gruppen von Ausländern weiterzuentwickeln, Verständnis füreinander zu fördern und Fremdenfeindlichkeit entgegenzuwirken;
3. nicht gerechtfertigten Ungleichbehandlungen, soweit sie Ausländer betreffen, entgegenzuwirken;
4. den Belangen der im Bundesgebiet befindlichen Ausländer zu einer angemessenen Berücksichtigung zu verhelfen;

5. über die gesetzlichen Möglichkeiten der Einbürgerung zu informieren;

6. auf die Wahrung der Freizügigkeitsrechte der im Bundesgebiet lebenden Unionsbürger zu achten und zu deren weiterer Ausgestaltung Vorschläge zu machen;

7. Initiativen zur Integration der dauerhaft im Bundesgebiet ansässigen Migranten auch bei den Ländern und kommunalen Gebietskörperschaften sowie bei den gesellschaftlichen Gruppen anzuregen und zu unterstützen;

8. die Zuwanderung ins Bundesgebiet und in die Europäische Union sowie die Entwicklung der Zuwanderung in anderen Staaten zu beobachten;

9. in den Aufgabenbereichen der Nummern 1 bis 8 mit den Stellen der Gemeinden, der Länder, anderer Mitgliedstaaten der Europäischen Union und der Europäischen Union selbst, die gleiche oder ähnliche Aufgaben haben wie die Beauftragte, zusammenzuarbeiten;

10. die Öffentlichkeit zu den in den Nummern 1 bis 9 genannten Aufgabenbereichen zu informieren.

§ 94

Amtsbefugnisse

(1) Die Beauftragte wird bei Rechtsetzungsvorhaben der Bundesregierung oder einzelner Bundesministerien sowie bei sonstigen Angelegenheiten, die ihren Aufgabenbereich betreffen, möglichst frühzeitig beteiligt. Sie kann der Bundesregierung Vorschläge machen und Stellungnahmen zuleiten. Die Bundesministerien unterstützen die Beauftragte bei der Erfüllung ihrer Aufgaben.

(2) Die Beauftragte erstattet dem Deutschen Bundestag mindestens alle zwei Jahre einen Bericht über die Lage der Ausländer in Deutschland.

(3) Liegen der Beauftragten hinreichende Anhaltspunkte vor, dass öffentliche Stellen des Bundes Verstöße im Sinne des § 93 Nr. 3 begehen oder sonst die gesetzlichen Rechte von Ausländern nicht wahren, so kann sie eine Stellungnahme anfordern. Sie kann diese Stellungnahme mit einer eigenen Bewertung versehen und der öffentlichen und deren vorgesetzter Stelle zuleiten. Die öffentlichen Stellen des Bundes sind verpflichtet, Auskunft zu erteilen und Fragen zu beantworten. Personenbezogene Daten übermitteln die öffentlichen Stellen nur, wenn sich der Betroffene selbst mit der Bitte, in seiner Sache gegenüber der öffentlichen Stelle tätig zu werden, an die Beauftragte gewandt hat oder die Einwilligung des Ausländers anderweitig nachgewiesen ist.

Kapitel 9

Straf- und Bußgeldvorschriften

§ 95

Strafvorschriften

(1) Mit Freiheitsstrafe bis zu einem Jahr oder mit Geldstrafe wird bestraft, wer

1. entgegen § 3 Abs. 1 in Verbindung mit § 48 Abs. 2 sich im Bundesgebiet aufhält,

2. ohne erforderlichen Aufenthaltstitel nach § 4 Abs. 1 Satz 1 sich im Bundesgebiet aufhält, vollziehbar ausreisepflichtig ist und dessen Abschiebung nicht ausgesetzt ist,
3. entgegen § 14 Abs. 1 Nr. 1 oder 2 in das Bundesgebiet einreist,
4. einer vollziehbaren Anordnung nach § 46 Abs. 2 Satz 1 oder 2 oder § 47 Abs. 1 Satz 2 oder Abs. 2 zuwiderhandelt,
5. entgegen § 49 Abs. 1 eine Angabe nicht, nicht richtig oder nicht vollständig macht, sofern die Tat nicht in Absatz 2 Nr. 2 mit Strafe bedroht ist,
6. entgegen § 49 Abs. 8 eine dort genannte Maßnahme nicht duldet,
- 6a. entgegen § 54a wiederholt einer Meldepflicht nicht nachkommt, wiederholt gegen räumliche Beschränkungen des Aufenthalts oder sonstige Auflagen verstößt oder trotz wiederholten Hinweises auf die rechtlichen Folgen einer Weigerung der Verpflichtung zur Wohnsitznahme nicht nachkommt oder entgegen § 54a Abs. 4 bestimmte Kommunikationsmittel nutzt,
7. wiederholt einer räumlichen Beschränkung nach § 61 Abs. 1 zuwiderhandelt oder
8. im Bundesgebiet einer überwiegend aus Ausländern bestehenden Vereinigung oder Gruppe angehört, deren Bestehen, Zielsetzung oder Tätigkeit vor den Behörden geheim gehalten wird, um ihr Verbot abzuwenden.

(2) Mit Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren oder mit Geldstrafe wird bestraft, wer

1. entgegen § 11 Abs. 1 Satz 1
 - a) in das Bundesgebiet einreist oder
 - b) sich darin aufhält oder
2. unrichtige oder unvollständige Angaben macht oder benutzt, um für sich oder einen anderen einen Aufenthaltstitel zu beschaffen oder einen so beschafften Aufenthaltstitel wissentlich zur Täuschung im Rechtsverkehr gebraucht.

(3) In den Fällen des Absatzes 1 Nr. 3 und des Absatzes 2 Nr. 1 Buchstabe a ist der Versuch strafbar.

(4) Gegenstände, auf die sich eine Straftat nach Absatz 2 Nr. 2 bezieht, können eingezogen werden.

(5) Artikel 31 Abs. 1 des Abkommens über die Rechtsstellung der Flüchtlinge bleibt unberührt.

§ 96

Einschleusen von Ausländern

(1) Mit Freiheitsstrafe bis zu fünf Jahren oder mit Geldstrafe wird bestraft, wer einen anderen zu einer der in § 95 Abs. 1 Nr. 1, 2 oder 3 oder Abs. 2 bezeichneten Handlungen anstiftet oder ihm dazu Hilfe leistet und

1. dafür einen Vermögensvorteil erhält oder sich versprechen lässt oder
2. wiederholt oder zu Gunsten von mehreren Ausländern handelt.

(2) Mit Freiheitsstrafe von sechs Monaten bis zu zehn Jahren wird bestraft, wer in den Fällen des Absatzes 1

1. gewerbsmäßig handelt,

2. als Mitglied einer Bande, die sich zur fortgesetzten Begehung solcher Taten verbunden hat, handelt,
3. eine Schusswaffe bei sich führt, wenn sich die Tat auf eine Handlung nach § 95 Abs. 1 Nr. 3 oder Abs. 2 Nr. 1 Buchstabe a bezieht,
4. eine andere Waffe bei sich führt, um diese bei der Tat zu verwenden, wenn sich die Tat auf eine Handlung nach § 95 Abs. 1 Nr. 3 oder Abs. 2 Nr. 1 Buchstabe a bezieht, oder
5. den Geschleusten einer das Leben gefährdenden, unmenschlichen oder erniedrigenden Behandlung oder der Gefahr einer schweren Gesundheitsschädigung aussetzt.

(3) Der Versuch ist strafbar.

(4) Absatz 1 Nr. 1, Absatz 2 Nr. 1 und Absatz 3 sind auf Zuwiderhandlungen gegen Rechtsvorschriften über die Einreise und den Aufenthalt von Ausländern in das europäische Hoheitsgebiet einer der Vertragsstaaten des Schengener Durchführungsübereinkommens anzuwenden, wenn

1. sie den in § 95 Abs. 1 Nr. 2 oder 3 oder Abs. 2 Nr. 1 bezeichneten Handlungen entsprechen und
2. der Täter einen Ausländer unterstützt, der nicht die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaates der Europäischen Union oder eines anderen Vertragsstaates des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum besitzt.

(5) In den Fällen des Absatzes 2 Nr. 1, auch in Verbindung mit Absatz 4, und des Absatzes 2 Nr. 2 bis 5 ist § 73d des Strafgesetzbuches anzuwenden.

§ 97

Einschleusen mit Todesfolge; gewerbs- und bandenmäßiges Einschleusen

(1) Mit Freiheitsstrafe nicht unter drei Jahren wird bestraft, wer in den Fällen des § 96 Abs. 1, auch in Verbindung mit § 96 Abs. 4, den Tod des Geschleusten verursacht.

(2) Mit Freiheitsstrafe von einem Jahr bis zu zehn Jahren wird bestraft, wer in den Fällen des § 96 Abs. 1, auch in Verbindung mit § 96 Abs. 4, als Mitglied einer Bande, die sich zur fortgesetzten Begehung solcher Taten verbunden hat, gewerbsmäßig handelt.

(3) In minder schweren Fällen des Absatzes 1 ist die Strafe Freiheitsstrafe von einem Jahr bis zu zehn Jahren, in minder schweren Fällen des Absatzes 2 Freiheitsstrafe von sechs Monaten bis zu zehn Jahren.

(4) § 73d des Strafgesetzbuches ist anzuwenden.

§ 98

Bußgeldvorschriften

(1) Ordnungswidrig handelt, wer eine in § 95 Abs. 1 Nr. 1 oder 2 oder Abs. 2 Nr. 1 Buchstabe b bezeichnete Handlung fahrlässig begeht.

(2) Ordnungswidrig handelt, wer

1. entgegen § 4 Abs. 5 Satz 1 einen Nachweis nicht führt,
2. entgegen § 13 Abs. 1 Satz 2 sich der polizeilichen Kontrolle des grenzüberschreitenden Verkehrs nicht unterzieht oder

3. entgegen § 48 Abs. 1 oder 3 Satz 1 eine dort genannte Urkunde oder Unterlage nicht oder nicht rechtzeitig vorlegt, nicht oder nicht rechtzeitig aushändigt oder nicht oder nicht rechtzeitig überlässt.

(3) Ordnungswidrig handelt, wer vorsätzlich oder fahrlässig

1. einer vollziehbaren Auflage nach § 12 Abs. 2 Satz 2 oder Abs. 4 oder einer räumlichen Beschränkung nach § 61 Abs. 1 Satz 1 zuwiderhandelt,

2. entgegen § 13 Abs. 1 außerhalb einer zugelassenen Grenzübergangsstelle oder außerhalb der festgesetzten Verkehrsstunden einreist oder ausreist oder einen Pass oder Passersatz nicht mitführt,

3. einer vollziehbaren Anordnung nach § 46 Abs. 1 oder § 61 Abs. 1 Satz 2 zuwiderhandelt,

4. entgegen § 80 Abs. 4 einen der dort genannten Anträge nicht stellt oder

5. einer Rechtsverordnung nach § 99 Abs. 1 Nr. 7 oder 10 zuwiderhandelt, soweit sie für einen bestimmten Tatbestand auf diese Bußgeldvorschrift verweist.

(4) In den Fällen des Absatzes 2 Nr. 2 und des Absatzes 3 Nr. 2 kann der Versuch der Ordnungswidrigkeit geahndet werden.

(5) Die Ordnungswidrigkeit kann in den Fällen des Absatzes 2 Nr. 2 mit einer Geldbuße bis zu fünftausend Euro, in den Fällen der Absätze 1 und 2 Nr. 1 und 3 und des Absatzes 3 Nr. 2 mit einer Geldbuße bis zu dreitausend Euro und in den übrigen Fällen mit einer Geldbuße bis zu tausend Euro geahndet werden.

(6) Artikel 31 Abs. 1 des Abkommens über die Rechtsstellung der Flüchtlinge bleibt unberührt.

Kapitel 10

Verordnungsermächtigungen; Übergangs- und Schlussvorschriften

§ 99

Verordnungsermächtigung

(1) Das Bundesministerium des Innern wird ermächtigt, durch Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates

1. zur Erleichterung des Aufenthalts von Ausländern Befreiungen vom Erfordernis des Aufenthaltstitels vorzusehen, das Verfahren für die Erteilung von Befreiungen und die Fortgeltung und weitere Erteilung von Aufenthaltstiteln nach diesem Gesetz bei Eintritt eines Befreiungsgrundes zu regeln sowie zur Steuerung der Erwerbstätigkeit von Ausländern im Bundesgebiet Befreiungen einzuschränken,

2. zu bestimmen, dass der Aufenthaltstitel vor der Einreise bei der Ausländerbehörde oder nach der Einreise eingeholt werden kann,

3. zu bestimmen, in welchen Fällen die Erteilung eines Visums der Zustimmung der Ausländerbehörde bedarf, um die Mitwirkung anderer beteiligter Behörden zu sichern,

4. Ausländer, die im Zusammenhang mit der Hilfeleistung in Rettungs- und Katastrophenfällen einreisen, von der Passpflicht zu befreien,

5. andere amtliche deutsche Ausweise als Passersatz einzuführen oder zuzulassen,

6. amtliche Ausweise, die nicht von deutschen Behörden ausgestellt worden sind, allgemein als Passersatz zuzulassen,

7. zu bestimmen, dass zur Wahrung von Interessen der Bundesrepublik Deutschland Ausländer, die vom Erfordernis des Aufenthaltstitels befreit sind und Ausländer, die mit einem Visum einreisen, bei oder nach der Einreise der Ausländerbehörde oder einer sonstigen Behörde den Aufenthalt anzuzeigen haben,

8. zur Ermöglichung oder Erleichterung des Reiseverkehrs zu bestimmen, dass Ausländern die bereits bestehende Berechtigung zur Rückkehr in das Bundesgebiet in einem Passersatz bescheinigt werden kann,

9. zu bestimmen, unter welchen Voraussetzungen ein Ausweisersatz ausgestellt werden kann und wie lange er gültig ist,

10. die ausweisrechtlichen Pflichten von Ausländern, die sich im Bundesgebiet aufhalten, zu regeln hinsichtlich der Ausstellung und Verlängerung, des Verlustes und des Wiederauffindens sowie der Vorlage und der Abgabe eines Passes, Passersatzes und Ausweisersatzes sowie der Eintragungen über die Einreise, die Ausreise, das Antreffen im Bundesgebiet und über Entscheidungen der zuständigen Behörden in solchen Papieren,

11. Näheres zum Register nach § 91a sowie zu den Voraussetzungen und dem Verfahren der Datenübermittlung zu bestimmen,

12. zu bestimmen, wie der Wohnsitz von Ausländern, denen vorübergehend Schutz gemäß § 24 Abs. 1 gewährt worden ist, in einen anderen Mitgliedstaat der Europäischen Union verlegt werden kann,

13. die Muster und Ausstellungsmodalitäten für die bei der Ausführung dieses Gesetzes zu verwendenden Vordrucke sowie die Aufnahme und die Einbringung von Merkmalen in verschlüsselter Form nach § 78 Abs. 3 nach Maßgabe der gemeinschaftsrechtlichen Regelungen und nach § 78 Abs. 6 und 7 festzulegen,

14. zu bestimmen, dass die

- a) Meldebehörden,
- b) Staatsangehörigkeitsbehörden,
- c) Pass- und Personalausweisbehörden,
- d) Sozial- und Jugendämter,
- e) Justiz-, Polizei- und Ordnungsbehörden,
- f) Bundesagentur für Arbeit,
- g) Finanz- und Hauptzollämter,
- h) Gewerbebehörden und
- i) Auslandsvertretungen

ohne Ersuchen den Ausländerbehörden personenbezogene Daten von Ausländern, Amtshandlungen und sonstige Maßnahmen gegenüber Ausländern und sonstige Erkenntnisse über Ausländer mitzuteilen haben, soweit diese Angaben zur Erfüllung der Aufgaben der Ausländerbehörden nach diesem Gesetz und nach ausländerrechtlichen Bestimmungen in anderen Gesetzen erfor-

derlich sind; die Rechtsverordnung bestimmt Art und Umfang der Daten, die Maßnahmen und die sonstigen Erkenntnisse, die zu übermitteln sind.

(2) Das Bundesministerium des Innern wird ferner ermächtigt, durch Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates zu bestimmen, dass

1. jede Ausländerbehörde eine Datei über Ausländer führt, die sich in ihrem Bezirk aufhalten oder aufgehalten haben, die bei ihr einen Antrag gestellt oder Einreise und Aufenthalt angezeigt haben und für und gegen die sie eine ausländerrechtliche Maßnahme oder Entscheidung getroffen hat,
2. die Auslandsvertretungen eine Datei über die erteilten Visa führen und
3. die mit der Ausführung dieses Gesetzes betrauten Behörden eine sonstige zur Erfüllung ihrer Aufgaben erforderliche Datei führen.

Nach Satz 1 Nr. 1 und 2 werden erfasst die Personalien einschließlich der Staatsangehörigkeit und der Anschrift des Ausländers, Angaben zum Pass, über ausländerrechtliche Maßnahmen und über die Erfassung im Ausländerzentralregister sowie über frühere Anschriften des Ausländers, die zuständige Ausländerbehörde und die Abgabe von Akten an eine andere Ausländerbehörde. Die Befugnis der Ausländerbehörden, weitere personenbezogene Daten zu speichern, richtet sich nach den datenschutzrechtlichen Bestimmungen der Länder.

(3) Das Bundesministerium des Innern kann Rechtsverordnungen nach Absatz 1 Nr. 1 und 2, soweit es zur Erfüllung einer zwischenstaatlichen Vereinbarung oder zur Wahrung öffentlicher Interessen erforderlich ist, ohne Zustimmung des Bundesrates erlassen und ändern. Eine Rechtsverordnung nach Satz 1 tritt spätestens drei Monate nach ihrem Inkrafttreten außer Kraft. Ihre Geltungsdauer kann durch Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates verlängert werden.

§ 100

Sprachliche Anpassung

Das Bundesministerium des Innern kann durch Rechtsverordnung ohne Zustimmung des Bundesrates die in diesem Gesetz verwendeten Personenbezeichnungen, soweit dies ohne Änderung des Regelungsinhalts möglich und sprachlich sachgerecht ist, durch geschlechtsneutrale oder durch maskuline und feminine Personenbezeichnungen ersetzen und die dadurch veranlassten sprachlichen Anpassungen vornehmen. Das Bundesministerium des Innern kann nach Erlass einer Verordnung nach Satz 1 den Wortlaut dieses Gesetzes im Bundesgesetzblatt bekannt machen.

§ 101

Fortgeltung bisheriger Aufenthaltsrechte

(1) Eine vor dem 1. Januar 2005 erteilte Aufenthaltsberechtigung oder unbefristete Aufenthaltserlaubnis gilt fort als Niederlassungserlaubnis entsprechend dem ihrer Erteilung zu Grunde liegenden Aufenthaltszweck und Sachverhalt. Eine unbefristete Aufenthaltserlaubnis, die nach § 1 Abs. 3 des Gesetzes über Maßnahmen für im Rahmen humanitärer Hilfsaktionen aufgenommene Flüchtlinge vom 22. Juli 1980 (BGBl. I S. 1057) oder in

entsprechender Anwendung des vorgenannten Gesetzes erteilt worden ist, und eine anschließend erteilte Aufenthaltsberechtigung gelten fort als Niederlassungserlaubnis nach § 23 Abs. 2.

(2) Die übrigen Aufenthaltsgenehmigungen gelten fort als Aufenthaltserlaubnisse entsprechend dem ihrer Erteilung zu Grunde liegenden Aufenthaltzweck und Sachverhalt.

§ 102

Fortgeltung ausländerrechtlicher Maßnahmen und Anrechnung

(1) Die vor dem 1. Januar 2005 getroffenen sonstigen ausländerrechtlichen Maßnahmen, insbesondere zeitliche und räumliche Beschränkungen, Bedingungen und Auflagen, Verbote und Beschränkungen der politischen Betätigung sowie Ausweisungen, Abschiebungsandrohungen, Aussetzungen der Abschiebung und Abschiebungen einschließlich ihrer Rechtsfolgen und der Befristung ihrer Wirkungen sowie begünstigende Maßnahmen, die Anerkennung von Pässen und Passersatzpapieren und Befreiungen von der Passpflicht, Entscheidungen über Kosten und Gebühren, bleiben wirksam. Ebenso bleiben Maßnahmen und Vereinbarungen im Zusammenhang mit Sicherheitsleistungen wirksam, auch wenn sie sich ganz oder teilweise auf Zeiträume nach Inkrafttreten dieses Gesetzes beziehen. Entsprechendes gilt für die kraft Gesetzes eingetretenen Wirkungen der Antragstellung nach § 69 des Ausländergesetzes.

(2) Auf die Frist für die Erteilung einer Niederlassungserlaubnis nach § 26 Abs. 4 wird die Zeit des Besizes einer Aufenthaltsbefugnis oder einer Duldung vor dem 1. Januar 2005 angerechnet.

§ 103

Anwendung bisherigen Rechts

Für Personen, die vor dem Inkrafttreten dieses Gesetzes gemäß § 1 des Gesetzes über Maßnahmen für im Rahmen humanitärer Hilfsaktionen aufgenommene Flüchtlinge vom 22. Juli 1980 (BGBl. I S. 1057) die Rechtsstellung nach den Artikeln 2 bis 34 des Abkommens über die Rechtsstellung der Flüchtlinge genießen, finden die §§ 2a und 2b des Gesetzes über Maßnahmen für im Rahmen humanitärer Hilfsaktionen aufgenommene Flüchtlinge in der bis zum 1. Januar 2005 geltenden Fassung weiter Anwendung. In diesen Fällen gilt § 52 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 entsprechend.

§ 104

Übergangsregelungen

(1) Über vor dem 1. Januar 2005 gestellte Anträge auf Erteilung einer unbefristeten Aufenthaltserlaubnis oder einer Aufenthaltsberechtigung ist nach dem bis zu diesem Zeitpunkt geltenden Recht zu entscheiden. § 101 Abs. 1 gilt entsprechend.

(2) Bei Ausländern, die vor dem 1. Januar 2005 im Besitz einer Aufenthaltserlaubnis oder Aufenthaltsbefugnis sind, ist es bei der Entscheidung über die Erteilung einer Niederlassungserlaubnis hinsichtlich der sprach-

lichen Kenntnisse nur erforderlich, dass sie sich auf einfache Art in deutscher Sprache mündlich verständigen können. § 9 Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 und 8 findet keine Anwendung.

(3) Bei Ausländern, die sich vor dem 1. Januar 2005 rechtmäßig in Deutschland aufhalten, gilt hinsichtlich der vor diesem Zeitpunkt geborenen Kinder für den Nachzug § 20 des Ausländergesetzes in der zuletzt gültigen Fassung, es sei denn, das Aufenthaltsgesetz gewährt eine günstigere Rechtsstellung.

(4) Dem volljährigen ledigen Kind eines Ausländers, bei dem bis zum Inkrafttreten dieses Gesetzes unanfechtbar das Vorliegen der Voraussetzungen des § 51 Abs. 1 des Ausländergesetzes festgestellt wurde, wird in entsprechender Anwendung des § 25 Abs. 2 eine Aufenthaltserlaubnis erteilt, wenn das Kind zum Zeitpunkt der Asylantragstellung des Ausländers minderjährig war und sich mindestens seit der Unanfechtbarkeit der Feststellung der Voraussetzungen des § 51 Abs. 1 des Ausländergesetzes im Bundesgebiet aufhält und seine Integration zu erwarten ist. Die Erteilung der Aufenthaltserlaubnis kann versagt werden, wenn das Kind in den letzten drei Jahren wegen einer vorsätzlichen Straftat zu einer Jugend- oder Freiheitsstrafe von mindestens sechs Monaten oder einer Geldstrafe von mindestens 180 Tagessätzen verurteilt worden ist.

§ 105

Fortgeltung von Arbeitsgenehmigungen

(1) Eine vor Inkrafttreten dieses Gesetzes erteilte Arbeitserlaubnis behält ihre Gültigkeit bis zum Ablauf ihrer Geltungsdauer. Wird ein Aufenthaltstitel nach diesem Gesetz erteilt, gilt die Arbeitserlaubnis als Zustimmung der Bundesagentur für Arbeit zur Aufnahme einer Beschäftigung. Die in der Arbeitserlaubnis enthaltenen Maßgaben sind in den Aufenthaltstitel zu übernehmen.

(2) Eine vor Inkrafttreten dieses Gesetzes erteilte Arbeitsberechtigung gilt als uneingeschränkte Zustimmung der Bundesagentur für Arbeit zur Aufnahme einer Beschäftigung.

§ 106

Einschränkung von Grundrechten

(1) Die Grundrechte der körperlichen Unversehrtheit (Artikel 2 Abs. 2 Satz 1 des Grundgesetzes) und der Freiheit der Person (Artikel 2 Abs. 2 Satz 2 des Grundgesetzes) werden nach Maßgabe dieses Gesetzes eingeschränkt.

(2) Das Verfahren bei Freiheitsentziehungen richtet sich nach dem Gesetz über das gerichtliche Verfahren bei Freiheitsentziehungen. Ist über die Fortdauer der Abschiebungshaft zu entscheiden, so kann das Amtsgericht das Verfahren durch unanfechtbaren Beschluss an das Gericht abgeben, in dessen Bezirk die Abschiebungshaft vollzogen wird.

§ 107

Stadtstaatenklausel

Die Senate der Länder Berlin, Bremen und Hamburg werden ermächtigt, die Vorschriften dieses Gesetzes über die Zuständigkeit von Behörden dem besonderen Verwaltungsaufbau ihrer Länder anzupassen.

Artikel 2

Gesetz über die allgemeine Freizügigkeit von Unionsbürgern (Freizügigkeitsgesetz/EU – FreizügG/EU)

§ 1

Anwendungsbereich

Dieses Gesetz regelt die Einreise und den Aufenthalt von Staatsangehörigen anderer Mitgliedstaaten der Europäischen Union (Unionsbürger) und ihrer Familienangehörigen.

§ 2

Recht auf Einreise und Aufenthalt

(1) Freizügigkeitsberechtigte Unionsbürger und ihre Familienangehörigen haben das Recht auf Einreise und Aufenthalt nach Maßgabe dieses Gesetzes.

(2) Gemeinschaftsrechtlich freizügigkeitsberechtigt sind:

1. Unionsbürger, die sich als Arbeitnehmer, zur Arbeitssuche oder zur Berufsausbildung aufhalten wollen,
2. Unionsbürger, wenn sie zur Ausübung einer selbständigen Erwerbstätigkeit berechtigt sind (niedergelassene selbständige Erwerbstätige),
3. Unionsbürger, die, ohne sich niederzulassen, als selbständige Erwerbstätige Dienstleistungen im Sinne des Artikels 50 des Vertrages zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft erbringen wollen (Erbringer von Dienstleistungen), wenn sie zur Erbringung der Dienstleistung berechtigt sind,
4. Unionsbürger als Empfänger von Dienstleistungen,
5. Verbleibeberechtigte im Sinne der Verordnung (EWG) Nr. 1251/70 der Kommission vom 29. Juni 1970 über das Recht der Arbeitnehmer, nach Beendigung einer Beschäftigung im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaates zu verbleiben (ABl. EG Nr. L 142 S. 24, 1975 Nr. L 324 S. 31) und der Richtlinie 75/34/EWG des Rates vom 17. Dezember 1974 über das Recht der Staatsangehörigen eines Mitgliedstaates, nach Beendigung der Ausübung einer selbständigen Tätigkeit im Hoheitsgebiet eines anderen Mitgliedstaates zu verbleiben (ABl. EG 1975 Nr. L 14 S. 10),
6. nicht erwerbstätige Unionsbürger unter den Voraussetzungen des § 4,
7. Familienangehörige unter den Voraussetzungen der §§ 3 und 4.

(3) Vorübergehende Arbeitsunfähigkeit infolge Krankheit oder Unfalls lassen das Recht nach § 2 Abs. 1 unberührt. Dies gilt auch für die von der zuständigen Agentur für Arbeit bestätigten Zeiten unfreiwilliger Arbeitslosigkeit eines Arbeitnehmers sowie für Zeiten der Einstellung einer selbständigen Tätigkeit infolge von Umständen, auf die der Selbständige keinen Einfluss hatte.

(4) Unionsbürger bedürfen für die Einreise keines Visums und für den Aufenthalt keines Aufenthaltstitels. Familienangehörige, die nicht Unionsbürger sind, bedürfen für die Einreise eines Visums, sofern eine Rechtsvorschrift dies vorsieht.

(5) Unionsbürger, ihre Ehegatten oder Lebenspartner und ihre unterhaltsberechtigten Kinder, die sich seit fünf Jahren ständig rechtmäßig im Bundesgebiet aufgehalten haben, haben unabhängig vom weiteren Vorliegen der Freizügigkeitsvoraussetzungen das Recht auf Einreise und Aufenthalt. Für Kinder unter 16 Jahren gilt dies nur, wenn ein Erziehungsberechtigter sich rechtmäßig im Bundesgebiet aufhält.

(6) Für die Ausstellung der Bescheinigung über das Aufenthaltsrecht, der Aufenthaltserlaubnis-EU und des Visums werden keine Gebühren erhoben.

§ 3

Familienangehörige

(1) Familienangehörige der in § 2 Abs. 2 Nr. 1 bis 3 genannten Personen haben das Recht nach § 2 Abs. 1, wenn sie bei der freizügigkeitsberechtigten Person, deren Familienangehörige sie sind, Wohnung nehmen. Familienangehörige der in § 2 Abs. 2 Nr. 4 und 5 genannten Personen haben das Recht nach § 2 Abs. 1, letztere nach Maßgabe der Absätze 4 und 5.

(2) Familienangehörige im Sinne des Absatzes 1 sind

1. der Ehegatte und die Verwandten in absteigender Linie, die noch nicht 21 Jahre alt sind,
2. die Verwandten in aufsteigender und in absteigender Linie der in Absatz 1 genannten Personen oder ihrer Ehegatten, denen diese Personen oder ihre Ehegatten Unterhalt gewähren.

(3) Familienangehörige eines verstorbenen Erwerbstätigen (§ 2 Abs. 2 Nr. 1 bis 3), die im Zeitpunkt seines Todes bei ihm ihren ständigen Aufenthalt hatten, haben das Recht nach § 2 Abs. 1, wenn

1. der Erwerbstätige sich im Zeitpunkt seines Todes seit mindestens zwei Jahren ständig im Geltungsbereich dieses Gesetzes aufgehalten hat oder
2. der Erwerbstätige infolge eines Arbeitsunfalls oder einer Berufskrankheit gestorben ist oder
3. der überlebende Ehegatte des Erwerbstätigen Deutscher im Sinne von Artikel 116 des Grundgesetzes ist oder diese Rechtsstellung durch Eheschließung mit dem Erwerbstätigen bis zum 31. März 1953 verloren hat.

Der ständige Aufenthalt im Sinne von Nummer 1 wird durch vorübergehende Abwesenheit bis zu insgesamt drei Monaten im Jahr oder durch längere Abwesenheit zur Ableistung des Wehrdienstes oder eines Ersatzdienstes nicht berührt.

(4) Familienangehörige eines Verbleibeberechtigten (§ 2 Abs. 2 Nr. 5) oder eines verstorbenen Verbleibeberechtigten, die bereits bei Entstehen seines Verbleiberechts ihren ständigen Aufenthalt bei ihm hatten, haben das Recht nach § 2 Abs. 1.

(5) Das Recht der Familienangehörigen nach den Absätzen 3 und 4 muss binnen zwei Jahren nach seinem Entstehen ausgeübt werden. Es wird nicht beeinträchtigt, wenn sie das Bundesgebiet während dieser Frist verlassen.

(6) Auf die Einreise und den Aufenthalt des nicht freizügigkeitsberechtigten Lebenspartners einer nach § 2

Abs. 2 Nr. 1 bis 5 zur Einreise und zum Aufenthalt berechtigten Person sind die für den Lebenspartner eines Deutschen geltenden Vorschriften des Aufenthaltsgesetzes anzuwenden.

§ 4

Nicht erwerbstätige Freizügigkeitsberechtigte

Nicht erwerbstätige Unionsbürger und ihre Familienangehörigen, die bei dem nicht erwerbstätigen Freizügigkeitsberechtigten ihre Wohnung nehmen, haben das Recht nach § 2 Abs. 1, wenn sie über ausreichenden Krankenversicherungsschutz und ausreichende Existenzmittel verfügen. Familienangehörige im Sinne dieser Vorschrift sind:

1. der Ehegatte und die Kinder, denen Unterhalt geleistet wird,
2. die sonstigen Verwandten in absteigender und aufsteigender Linie sowie die sonstigen Verwandten des Ehegatten in aufsteigender Linie, denen Unterhalt geleistet wird, sowie der Lebenspartner.

Abweichend von Satz 1 haben als Familienangehörige eines Studenten nur der Ehegatte, der Lebenspartner und die unterhaltsberechtigten Kinder das Recht nach § 2 Abs. 1.

§ 5

Bescheinigung über das gemeinschaftsrechtliche Aufenthaltsrecht, Aufenthaltserlaubnis-EU

(1) Freizügigkeitsberechtigten Unionsbürgern und ihren Familienangehörigen mit Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaates der Europäischen Union wird von Amts wegen eine Bescheinigung über das Aufenthaltsrecht ausgestellt.

(2) Familienangehörigen, die nicht Unionsbürger sind, wird von Amts wegen eine Aufenthaltserlaubnis-EU ausgestellt.

(3) Die zuständige Ausländerbehörde kann verlangen, dass die Voraussetzungen des Rechts nach § 2 Abs. 1 innerhalb angemessener Fristen glaubhaft gemacht werden. Für die Glaubhaftmachung erforderliche Angaben und Nachweise können von der zuständigen Meldebehörde bei der meldebehördlichen Anmeldung entgegengenommen werden. Diese leitet die Angaben und Nachweise an die zuständige Ausländerbehörde weiter. Eine darüber hinausgehende Verarbeitung oder Nutzung durch die Meldebehörde erfolgt nicht.

(4) Der Fortbestand der Erteilungsvoraussetzungen kann aus besonderem Anlass überprüft werden.

(5) Sind die Voraussetzungen des Rechts nach § 2 Abs. 1 innerhalb von fünf Jahren nach Begründung des ständigen Aufenthalts im Bundesgebiet entfallen, kann der Verlust des Rechts nach § 2 Abs. 1 festgestellt und die Bescheinigung über das gemeinschaftsrechtliche Aufenthaltsrecht eingezogen und die Aufenthaltserlaubnis-EU widerrufen werden. § 3 Abs. 3 Satz 2 gilt entsprechend.

§ 6

Verlust des Rechts auf Einreise und Aufenthalt

(1) Der Verlust des Rechts nach § 2 Abs. 1 kann unbeschadet des § 5 Abs. 5 nur aus Gründen der öffentlichen Ordnung, Sicherheit oder Gesundheit (Artikel 39 Abs. 3, Artikel 46 Abs. 1 des Vertrages über die Europäische Gemeinschaft) festgestellt und die Bescheinigung über das gemeinschaftsrechtliche Aufenthaltsrecht eingezogen und die Aufenthaltserlaubnis-EU widerrufen werden. Aus den in Satz 1 genannten Gründen kann auch die Einreise verweigert werden.

(2) Die Tatsache einer strafrechtlichen Verurteilung genügt für sich allein nicht, um die in Absatz 1 genannten Entscheidungen oder Maßnahmen zu begründen. Es dürfen nur im Bundeszentralregister noch nicht getilgte strafrechtliche Verurteilungen und diese nur insoweit berücksichtigt werden, als die ihnen zu Grunde liegenden Umstände ein persönliches Verhalten erkennen lassen, das eine gegenwärtige Gefährdung der öffentlichen Ordnung darstellt. Es muss eine tatsächliche und hinreichend schwere Gefährdung vorliegen, die ein Grundinteresse der Gesellschaft berührt.

(3) Der Verlust des Rechts auf Einreise und Aufenthalt kann nach ständigem rechtmäßigem Aufenthalt im Bundesgebiet von mehr als fünf Jahren Dauer nur noch aus besonders schwer wiegenden Gründen festgestellt werden.

(4) Die in den Absätzen 1 und 3 genannten Entscheidungen oder Maßnahmen dürfen nicht zu wirtschaftlichen Zwecken getroffen werden.

(5) Wird der Pass, Personalausweis oder sonstige Passersatz ungültig, so kann dies die Aufenthaltsbeendigung nicht begründen.

(6) Vor der Feststellung nach Absatz 1 soll der Betroffene persönlich angehört werden. Die Feststellung bedarf der Schriftform.

§ 7

Ausreisepflicht

(1) Unionsbürger sind ausreisepflichtig, wenn die Ausländerbehörde unanfechtbar festgestellt hat, dass das Recht auf Einreise und Aufenthalt nicht besteht. Familienangehörige, die nicht Unionsbürger sind, sind ausreisepflichtig, wenn die Ausländerbehörde die Aufenthaltserlaubnis-EU unanfechtbar widerrufen oder zurückgenommen hat. In dem Bescheid soll die Abschiebung angedroht und eine Ausreisefrist gesetzt werden. Außer in dringenden Fällen muss die Frist, falls eine Aufenthaltserlaubnis-EU oder eine Bescheinigung über das gemeinschaftsrechtliche Aufenthaltsrecht noch nicht ausgestellt ist, mindestens 15 Tage, in den übrigen Fällen mindestens einen Monat betragen.

(2) Unionsbürger und ihre Familienangehörigen, die ihr Freizügigkeitsrecht nach § 6 Abs. 1 oder Abs. 3 verloren haben, dürfen nicht erneut in das Bundesgebiet einreisen und sich darin aufhalten. Das Verbot nach Satz 1 wird befristet. Die Frist beginnt mit der Ausreise.

§ 8

Ausweispflicht

Unionsbürger und ihre Familienangehörigen sind verpflichtet,

1. bei der Einreise in das Bundesgebiet einen Pass oder anerkannten Passersatz
 - a) mit sich zu führen und
 - b) einem zuständigen Beamten auf Verlangen zur Prüfung auszuhändigen,
2. für die Dauer des Aufenthalts im Bundesgebiet den erforderlichen Pass oder Passersatz zu besitzen,
3. den Pass oder Passersatz sowie die Bescheinigung über das gemeinschaftsrechtliche Aufenthaltsrecht und die Aufenthaltserlaubnis-EU den mit der Ausführung dieses Gesetzes betrauten Behörden vorzulegen, auszuhändigen und vorübergehend zu überlassen, soweit dies zur Durchführung oder Sicherung von Maßnahmen nach diesem Gesetz erforderlich ist.

§ 9

Strafvorschriften

Mit Freiheitsstrafe bis zu einem Jahr oder mit Geldstrafe wird bestraft, wer entgegen § 7 Abs. 2 Satz 1 in das Bundesgebiet einreist oder sich darin aufhält.

§ 10

Bußgeldvorschriften

(1) Ordnungswidrig handelt, wer entgegen § 8 Nr. 1 Buchstabe b einen Pass oder Passersatz nicht oder nicht rechtzeitig aushändigt.

(2) Ordnungswidrig handelt, wer vorsätzlich oder leichtfertig entgegen § 8 Nr. 2 einen Pass oder Passersatz nicht besitzt.

(3) Ordnungswidrig handelt, wer vorsätzlich oder fahrlässig entgegen § 8 Nr. 1 Buchstabe a einen Pass oder Passersatz nicht mit sich führt.

(4) Die Ordnungswidrigkeit kann in den Fällen der Absätze 1 und 3 mit einer Geldbuße bis zu zweitausendfünfhundert Euro, in den übrigen Fällen mit einer Geldbuße bis zu tausend Euro geahndet werden.

(5) Verwaltungsbehörden im Sinne des § 36 Abs. 1 Nr. 1 des Gesetzes über Ordnungswidrigkeiten sind in den Fällen der Absätze 1 und 3 die Grenzschutzämter.

§ 11

Anwendung des Aufenthaltsgesetzes

(1) Auf Unionsbürger und ihre Familienangehörigen, die nach § 2 Abs. 1 oder Abs. 5 das Recht auf Einreise und Aufenthalt haben, finden § 3 Abs. 2, § 11 Abs. 2, die §§ 13, 14 Abs. 2, die §§ 36, 44 Abs. 4, § 46 Abs. 2, § 50 Abs. 3 bis 7, die §§ 69, 74 Abs. 2, die §§ 77, 80, 85 bis 88, 90, 91, 96, 97 und 99 des Aufenthaltsgesetzes entsprechende Anwendung. Die Mitteilungspflichten nach § 87 Abs. 2 Nr. 1 bis 3 des Aufenthaltsgesetzes bestehen insoweit, als die dort genannten Umstände auch für die Feststellung nach § 5 Abs. 5 und § 6 Abs. 1 entscheidungserheblich sein können. Das Aufenthaltsgesetz findet auch dann Anwendung, wenn es eine günstigere Rechtsstellung vermittelt als dieses Gesetz.

(2) Hat die Ausländerbehörde das Nichtbestehen oder den Verlust des Rechts nach § 2 Abs. 1 oder des Rechts nach § 2 Abs. 5 festgestellt, findet das Aufenthaltsgesetz Anwendung, sofern dieses Gesetz keine besonderen Regelungen trifft.

(3) Zeiten des rechtmäßigen Aufenthalts nach diesem Gesetz unter fünf Jahren entsprechen den Zeiten des Besitzes einer Aufenthaltserlaubnis, Zeiten über fünf Jahren dem Besitz einer Niederlassungserlaubnis.

§ 12

Staatsangehörige der EWR-Staaten

Dieses Gesetz gilt auch für Staatsangehörige der EWR-Staaten und ihre Familienangehörigen im Sinne dieses Gesetzes.

§ 13

Staatsangehörige der Beitrittsstaaten

Soweit nach Maßgabe des Vertrages vom 16. April 2003 über den Beitritt der Tschechischen Republik, der Republik Estland, der Republik Zypern, der Republik Lettland, der Republik Litauen, der Republik Ungarn, der Republik Malta, der Republik Polen, der Republik Slowenien und der Slowakischen Republik zur Europäischen Union (BGBl. 2003 II S. 1408) abweichende Regelungen anwendbar sind, findet dieses Gesetz Anwendung, wenn die Beschäftigung durch die Bundesagentur für Arbeit gemäß § 284 Abs. 1 des Dritten Buches Sozialgesetzbuch genehmigt wurde.

Artikel 3

Änderung des Asylverfahrensgesetzes

Das Asylverfahrensgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 27. Juli 1993 (BGBl. I S. 1361), zuletzt geändert durch Artikel 4 Abs. 14 des Gesetzes vom 5. Mai 2004 (BGBl. I S. 718), wird wie folgt geändert:

1. Die Inhaltsübersicht wird wie folgt geändert:

- a) Im Ersten Abschnitt werden die Angabe zu § 6 durch die Angabe „(weggefallen)“ ersetzt und nach § 11 die Angabe „§ 11a Vorübergehende Aussetzung von Entscheidungen“ eingefügt.
- b) Im Zweiten Abschnitt werden nach § 14 die Angabe „§ 14a Familieneinheit“ eingefügt und die Angabe zu § 26 durch die Angabe „Familienasyl und Familienabschiebungsschutz“ ersetzt, nach der Angabe zu § 32 werden die Wörter „oder Verzicht“ angefügt und die Angaben zu den §§ 41, 43a und 43b werden jeweils durch die Angabe „(weggefallen)“ ersetzt.
- c) Die Angaben zum Vierten Abschnitt werden wie folgt geändert:
 - aa) Die Überschrift wird wie folgt gefasst:

„Vierter Abschnitt

Recht des Aufenthalts
während des Asylverfahrens“.

bb) Die Angaben

„Erster Unterabschnitt

Aufenthalt
während des Asylverfahrens“

und

„Zweiter Unterabschnitt

Aufenthalt nach
Abschluss des Asylverfahrens“

werden gestrichen.

cc) Die Angaben zu den §§ 68, 69 und 70 werden jeweils durch die Angabe „(weggefallen)“ ersetzt.

d) Nach der Angabe zu § 73 wird folgende Angabe eingefügt:

„§ 73a Ausländische Anerkennung als Flüchtling“.

e) Im Neunten Abschnitt werden nach der Angabe zu § 87a die Angabe „§ 87b Übergangsvorschrift aus Anlass der am ... [Einsetzen: Datum des Inkrafttretens nach Artikel 15 Abs. 2] in Kraft getretenen Änderungen“ eingefügt und die Angabe zu § 90 durch die Angabe „(weggefallen)“ ersetzt.

2. § 1 wird wie folgt geändert:

a) In Absatz 1 wird die Angabe „§ 51 Abs. 1 des Ausländergesetzes“ durch die Angabe „§ 60 Abs. 1 des Aufenthaltsgesetzes“ ersetzt.

b) Absatz 2 wird wie folgt gefasst:

„(2) Dieses Gesetz gilt nicht für heimatlose Ausländer im Sinne des Gesetzes über die Rechtsstellung heimatloser Ausländer im Bundesgebiet in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 243-1, veröffentlichten bereinigten Fassung in der jeweils geltenden Fassung.“

3. In § 3 werden nach dem Wort „Bundesamt“ die Wörter „für Migration und Flüchtlinge“ eingefügt sowie die Angabe „§ 51 Abs. 1 des Ausländergesetzes“ durch die Angabe „§ 60 Abs. 1 des Aufenthaltsgesetzes“ ersetzt.

3a. § 4 wird wie folgt geändert:

a) In Satz 1 wird die Angabe „§ 51 Abs. 1 des Ausländergesetzes“ durch die Angabe „§ 60 Abs. 1 des Aufenthaltsgesetzes“ ersetzt.

b) In Satz 2 werden nach dem Wort „Auslieferungsverfahren“ die Wörter „sowie das Verfahren nach § 58a des Aufenthaltsgesetzes“ eingefügt.

4. § 5 wird wie folgt geändert:

a) Absatz 1 Satz 1 wird wie folgt gefasst:

„Über Asylanträge einschließlich der Feststellungen, ob die Voraussetzungen des § 60 Abs. 1 des Aufenthaltsgesetzes vorliegen, entscheidet das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge.“

b) Absatz 2 wird aufgehoben.

- c) Die bisherigen Absätze 3, 4 und 5 werden die Absätze 2, 3 und 4.
5. § 6 wird aufgehoben.
6. Dem § 7 Abs. 1 wird folgender Satz angefügt:
 „Daten im Sinne des § 3 Abs. 9 des Bundesdatenschutzgesetzes sowie entsprechender Vorschriften der Datenschutzgesetze der Länder dürfen erhoben werden, soweit dies im Einzelfall zur Aufgabenerfüllung erforderlich ist.“
7. § 8 wird wie folgt geändert:
- a) Absatz 3 wird wie folgt geändert:
- aa) In Satz 1 wird das Wort „Ausländergesetzes“ durch das Wort „Aufenthaltsgesetzes“ ersetzt.
- bb) In Satz 3 wird die Angabe „§ 77 Abs. 1 bis 3 des Ausländergesetzes“ durch die Angabe „§ 88 Abs. 1 bis 3 des Aufenthaltsgesetzes“ ersetzt.
- b) Nach Absatz 4 wird folgender Absatz 5 angefügt:
 „(5) Die Regelung des § 20 Abs. 5 des Bundesdatenschutzgesetzes sowie entsprechende Vorschriften der Datenschutzgesetze der Länder finden keine Anwendung.“
8. Nach § 11 wird folgender § 11a eingefügt:
 „§ 11a
 Vorübergehende
 Aussetzung von Entscheidungen
 Das Bundesministerium des Innern kann Entscheidungen des Bundesamtes nach diesem Gesetz zu bestimmten Herkunftsländern für die Dauer von sechs Monaten vorübergehend aussetzen, wenn die Beurteilung der asyl- und abschiebungsrelevanten Lage besonderer Aufklärung bedarf. Die Aussetzung nach Satz 1 kann verlängert werden.“
9. § 14 wird wie folgt geändert:
- a) Dem Absatz 1 werden folgende Sätze angefügt:
 „Der Ausländer ist vor der Antragstellung schriftlich und gegen Empfangsbestätigung darauf hinzuweisen, dass nach Rücknahme oder unanfechtbarer Ablehnung seines Asylantrages die Erteilung eines Aufenthaltstitels gemäß § 10 Abs. 3 des Aufenthaltsgesetzes Beschränkungen unterliegt. In Fällen des Absatzes 2 Satz 1 Nr. 2 ist der Hinweis unverzüglich nachzuholen.“
- b) In Absatz 2 Satz 1 Nr. 1 werden die Wörter „eine Aufenthaltsgenehmigung“ durch die Wörter „einen Aufenthaltstitel“ ersetzt.
- c) Absatz 3 wird aufgehoben.
- d) Der bisherige Absatz 4 wird Absatz 3 und in Satz 1 wie folgt geändert:
- aa) In Nummer 3 wird die Angabe „§ 57 Abs. 1 des Ausländergesetzes“ durch die Angabe „§ 62 Abs. 1 des Aufenthaltsgesetzes“ ersetzt.
- bb) In Nummer 4 wird die Angabe „§ 57 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 des Ausländergesetzes“ durch die Angabe „§ 62 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 des Aufenthaltsgesetzes“ ersetzt.
- cc) In Nummer 5 wird die Angabe „§ 57 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 bis 5 des Ausländergesetzes“ durch die Angabe „§ 62 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 bis 5 des Aufenthaltsgesetzes“ ersetzt.
10. Nach § 14 wird folgender § 14a eingefügt:
 „§ 14a
 Familieneinheit
 (1) Mit der Asylantragstellung nach § 14 gilt ein Asylantrag auch für jedes Kind des Ausländers als gestellt, das ledig ist, das 16. Lebensjahr noch nicht vollendet hat und sich zu diesem Zeitpunkt im Bundesgebiet aufhält, ohne im Besitz eines Aufenthaltstitels zu sein, wenn es zuvor noch keinen Asylantrag gestellt hatte.
 (2) Reist ein lediges, unter 16 Jahre altes Kind des Ausländers nach dessen Asylantragstellung ins Bundesgebiet ein oder wird es hier geboren, so ist dies dem Bundesamt unverzüglich anzuzeigen, wenn ein Elternteil eine Aufenthaltsgestattung besitzt oder sich nach Abschluss seines Asylverfahrens ohne Aufenthaltstitel oder mit einer Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Abs. 5 Satz 1 des Aufenthaltsgesetzes im Bundesgebiet aufhält. Die Anzeigepflicht obliegt neben dem Vertreter des Kindes im Sinne von § 12 Abs. 3 auch der Ausländerbehörde. Mit Zugang der Anzeige beim Bundesamt gilt ein Asylantrag für das Kind als gestellt.
 (3) Der Vertreter des Kindes im Sinne von § 12 Abs. 3 kann jederzeit auf die Durchführung eines Asylverfahrens für das Kind verzichten, indem er erklärt, dass dem Kind keine politische Verfolgung droht.“
11. In § 15 Abs. 2 Nr. 2 werden die Wörter „eine Aufenthaltsgenehmigung“ durch die Wörter „ein Aufenthaltstitel“ ersetzt.
12. In § 19 Abs. 3 Satz 1 wird die Angabe „§ 61 Abs. 1 des Ausländergesetzes“ durch die Angabe „§ 57 Abs. 1 des Aufenthaltsgesetzes“ ersetzt.
13. § 20 wird wie folgt gefasst:
 „§ 20
 Weiterleitung
 an eine Aufnahmeeinrichtung
 (1) Der Ausländer ist verpflichtet, der Weiterleitung nach § 18 Abs. 1 oder § 19 Abs. 1 unverzüglich oder bis zu einem ihm von der Behörde genannten Zeitpunkt zu folgen.
 (2) Kommt der Ausländer nach Stellung eines Asylgesuchs der Verpflichtung nach Absatz 1 vorsätzlich oder grob fahrlässig nicht nach, so gilt für einen später gestellten Asylantrag § 71 entsprechend. Abweichend von § 71 Abs. 3 Satz 3 ist eine Anhörung durchzuführen. Auf diese Rechtsfolgen ist der Ausländer von der Behörde, bei der er um Asyl nachsucht, schriftlich und gegen Empfangsbe-

stätigung hinzuweisen. Kann der Hinweis nach Satz 3 nicht erfolgen, ist der Ausländer zu der Aufnahmeeinrichtung zu begleiten.

(3) Die Behörde, die den Ausländer an eine Aufnahmeeinrichtung weiterleitet, teilt dieser unverzüglich die Weiterleitung, die Stellung des Asylgesuchs und den erfolgten Hinweis nach Absatz 2 Satz 3 schriftlich mit. Die Aufnahmeeinrichtung unterrichtet unverzüglich, spätestens nach Ablauf einer Woche nach Eingang der Mitteilung nach Satz 1, die ihr zugeordnete Außenstelle des Bundesamtes darüber, ob der Ausländer in der Aufnahmeeinrichtung aufgenommen worden ist, und leitet ihr die Mitteilung nach Satz 1 zu.“

14. Dem § 22 wird folgender Absatz 3 angefügt:

„(3) Der Ausländer ist verpflichtet, der Weiterleitung an die für ihn zuständige Aufnahmeeinrichtung nach Absatz 1 Satz 2 oder Absatz 2 unverzüglich oder bis zu einem ihm von der Aufnahmeeinrichtung genannten Zeitpunkt zu folgen. Kommt der Ausländer der Verpflichtung nach Satz 1 vorsätzlich oder grob fahrlässig nicht nach, so gilt § 20 Abs. 2 und 3 entsprechend. Auf diese Rechtsfolgen ist der Ausländer von der Aufnahmeeinrichtung schriftlich und gegen Empfangsbestätigung hinzuweisen.“

15. § 23 wird wie folgt geändert:

a) Der bisherige Wortlaut wird Absatz 1.

b) Nach Absatz 1 wird folgender Absatz 2 angefügt:

„(2) Kommt der Ausländer der Verpflichtung nach Absatz 1 vorsätzlich oder grob fahrlässig nicht nach, so gilt für einen später gestellten Asylantrag § 71 entsprechend. Abweichend von § 71 Abs. 3 Satz 3 ist eine Anhörung durchzuführen. Auf diese Rechtsfolgen ist der Ausländer von der Aufnahmeeinrichtung schriftlich und gegen Empfangsbestätigung hinzuweisen. Die Aufnahmeeinrichtung unterrichtet unverzüglich die ihr zugeordnete Außenstelle des Bundesamtes über die Aufnahme des Ausländers in der Aufnahmeeinrichtung und den erfolgten Hinweis nach Satz 3.“

16. In § 24 Abs. 2 werden die Wörter „Abschiebungshindernisse nach § 53 des Ausländergesetzes“ durch die Wörter „die Voraussetzungen für die Aussetzung der Abschiebung nach § 60 Abs. 2 bis 7 des Aufenthaltsgesetzes“ ersetzt.

17. § 26 wird wie folgt geändert:

a) Die Überschrift wird wie folgt gefasst:

„§ 26

Familienasyl
und Familienabschiebungsschutz“.

b) In Absatz 1 werden nach den Wörtern „Asylberechtigten wird“ die Wörter „auf Antrag“ eingefügt.

c) Absatz 2 wird wie folgt gefasst:

„(2) Ein zum Zeitpunkt seiner Asylantragstellung minderjähriges lediges Kind eines Asylbe-

rechtigten wird auf Antrag als asylberechtigt anerkannt, wenn die Anerkennung des Ausländers als Asylberechtigter unanfechtbar ist und diese Anerkennung nicht zu widerrufen oder zurückzunehmen ist. Für im Bundesgebiet nach der unanfechtbaren Anerkennung des Asylberechtigten geborene Kinder ist der Antrag innerhalb eines Jahres nach der Geburt zu stellen.“

d) Nach Absatz 3 wird folgender Absatz 4 angefügt:

„(4) Ist der Ausländer nicht als Asylberechtigter anerkannt worden, wurde für ihn aber unanfechtbar das Vorliegen der Voraussetzungen des § 60 Abs. 1 des Aufenthaltsgesetzes festgestellt, gelten die Absätze 1 bis 3 entsprechend. An die Stelle der Asylberechtigung tritt die Feststellung, dass für den Ehegatten und die Kinder die Voraussetzungen des § 60 Abs. 1 des Aufenthaltsgesetzes vorliegen.“

18. § 28 wird wie folgt geändert:

a) Der bisherige Wortlaut wird Absatz 1.

b) Nach Absatz 1 wird folgender Absatz 2 angefügt:

„(2) Stellt der Ausländer nach Rücknahme oder unanfechtbarer Ablehnung eines früheren Asylantrages erneut einen Asylantrag und stützt er sein Vorbringen auf Umstände im Sinne des Absatzes 1, die nach Rücknahme oder unanfechtbarer Ablehnung seines früheren Antrages entstanden sind, und liegen im Übrigen die Voraussetzungen für die Durchführung eines Folgeverfahrens vor, kann in diesem in der Regel die Feststellung, dass ihm die in § 60 Abs. 1 des Aufenthaltsgesetzes bezeichneten Gefahren drohen, nicht mehr getroffen werden.“

19. § 30 wird wie folgt geändert:

a) In Absatz 1 wird die Angabe „§ 51 Abs. 1 des Ausländergesetzes“ durch die Angabe „§ 60 Abs. 1 des Aufenthaltsgesetzes“ ersetzt.

b) Absatz 3 wird wie folgt geändert:

aa) In Nummer 5 wird am Ende das Wort „oder“ gestrichen.

bb) In Nummer 6 werden die Angabe „§ 47 des Ausländergesetzes“ durch die Angabe „§§ 53, 54 des Aufenthaltsgesetzes“ und am Ende der Punkt durch das Wort „oder“ ersetzt.

cc) Es wird folgende Nummer 7 angefügt:

„7. er für einen nach diesem Gesetz handlungsunfähigen Ausländer gestellt wird, nachdem zuvor Asylanträge der Eltern oder des allein personensorgeberechtigten Elternteils unanfechtbar abgelehnt worden sind.“

c) In Absatz 4 wird die Angabe „§ 51 Abs. 3 des Ausländergesetzes“ durch die Angabe „§ 60 Abs. 8 des Aufenthaltsgesetzes“ ersetzt.

20. § 31 wird wie folgt geändert:
- In Absatz 2 Satz 1 und 2 wird jeweils die Angabe „§ 51 Abs. 1 des Ausländergesetzes“ durch die Angabe „§ 60 Abs. 1 des Aufenthaltsgesetzes“ ersetzt.
 - Absatz 3 wird wie folgt geändert:
 - In Satz 1 werden die Wörter „Abschiebungshindernisse nach § 53 des Ausländergesetzes“ durch die Wörter „die Voraussetzungen des § 60 Abs. 2 bis 7 des Aufenthaltsgesetzes“ ersetzt.
 - In Satz 2 Nr. 2 wird die Angabe „§ 51 Abs. 1 des Ausländergesetzes“ durch die Angabe „§ 60 Abs. 1 des Aufenthaltsgesetzes“ ersetzt.
 - In Absatz 4 wird folgender Satz angefügt:
„In den Fällen des § 26 Abs. 1 bis 3 bleibt § 26 Abs. 4 unberührt.“
 - In Absatz 5 wird die Angabe „§ 51 Abs. 1 und § 53 des Ausländergesetzes“ durch die Angabe „§ 60 Abs. 1 bis 7 des Aufenthaltsgesetzes“ ersetzt.
21. § 32 wird wie folgt gefasst:
- „§ 32
Entscheidung bei
Antragsrücknahme oder Verzicht
- Im Falle der Antragsrücknahme oder des Verzichts gemäß § 14a Abs. 3 stellt das Bundesamt in seiner Entscheidung fest, dass das Asylverfahren eingestellt ist und ob die in § 60 Abs. 2 bis 7 des Aufenthaltsgesetzes bezeichneten Voraussetzungen für die Aussetzung der Abschiebung vorliegen. In den Fällen des § 33 ist nach Aktenlage zu entscheiden.“
22. § 32a wird wie folgt geändert:
- Absatz 1 Satz 1 wird wie folgt gefasst:
„Das Asylverfahren eines Ausländers ruht, solange ihm vorübergehender Schutz nach § 24 des Aufenthaltsgesetzes gewährt wird.“
 - In Absatz 2 wird das Wort „Aufenthaltsbefugnis“ durch das Wort „Aufenthaltserlaubnis“ ersetzt.
23. In § 33 Abs. 3 Satz 3 wird die Angabe „§ 51 Abs. 1, § 53 Abs. 1, 2 und 4 sowie die §§ 57 und 60 Abs. 4 des Ausländergesetzes“ durch die Angabe „§ 60 Abs. 1 bis 3 und 5 sowie § 62 des Aufenthaltsgesetzes“ ersetzt.
24. In § 34 Abs. 1 Satz 1 werden die Angabe „§§ 50 und 51 Abs. 4 des Ausländergesetzes“ durch die Angabe „§§ 59 und 60 Abs. 10 des Aufenthaltsgesetzes“ und die Wörter „keine Aufenthaltsgenehmigung“ durch die Wörter „keinen Aufenthaltstitel“ ersetzt.
25. In § 39 Abs. 2 werden die Wörter „Abschiebungshindernisse nach § 53 des Ausländergesetzes“ durch die Wörter „die Voraussetzungen des § 60 Abs. 2 bis 7 des Aufenthaltsgesetzes“ ersetzt.
26. In § 40 Abs. 1 Satz 2 werden die Wörter „eines Abschiebungshindernisses nach § 53 des Ausländergesetzes“ durch die Wörter „des Vorliegens der Voraussetzungen des § 60 Abs. 2 bis 7 des Aufenthaltsgesetzes“ ersetzt.
27. § 41 wird aufgehoben.
28. § 42 wird wie folgt geändert:
- In Satz 1 werden die Wörter „von Abschiebungshindernissen nach § 53 des Ausländergesetzes“ durch die Wörter „der Voraussetzungen des § 60 Abs. 2 bis 7 des Aufenthaltsgesetzes“ ersetzt.
 - In Satz 2 werden die Wörter „des Abschiebungshindernisses nach § 53 Abs. 3 des Ausländergesetzes“ durch die Wörter „der Voraussetzungen des § 60 Abs. 4 des Aufenthaltsgesetzes“ ersetzt.
29. § 43 wird wie folgt geändert:
- In Absatz 1 werden die Wörter „einer Aufenthaltsgenehmigung“ durch die Wörter „eines Aufenthaltstitels“ und die Angabe „§ 42 Abs. 2 Satz 2 des Ausländergesetzes“ durch die Angabe „§ 58 Abs. 2 Satz 2 des Aufenthaltsgesetzes“ ersetzt.
 - Absatz 2 wird wie folgt geändert:
 - In Satz 1 werden die Wörter „einer Aufenthaltsgenehmigung“ durch die Wörter „eines Aufenthaltstitels“ ersetzt.
 - In Satz 2 wird die Angabe „§ 69 des Ausländergesetzes“ durch die Angabe „§ 81 des Aufenthaltsgesetzes“ ersetzt.
 - In Absatz 3 werden die Wörter „auch abweichend von § 55 Abs. 4 des Ausländergesetzes“ gestrichen und folgender Satz angefügt:
„Solange der Ausländer verpflichtet ist, in einer Aufnahmeeinrichtung zu wohnen, entscheidet abweichend von Satz 1 das Bundesamt.“
30. Die §§ 43a und 43b werden aufgehoben.
- 30a. In § 45 wird Satz 2 wie folgt gefasst:
„Bis zum Zustandekommen dieser Vereinbarung oder bei deren Wegfall richtet sich die Aufnahmequote für das jeweilige Kalenderjahr nach dem von der Geschäftsstelle der Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung und Forschungsförderung im Bundesanzeiger veröffentlichten Schlüssel, der für das vorangegangene Kalenderjahr entsprechend Steuereinnahmen und Bevölkerungszahl der Länder errechnet worden ist (Königsteiner Schlüssel).“
31. In § 48 Nr. 2 werden nach dem Wort „ist“ die Wörter „oder das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge“

- unanfechtbar das Vorliegen der Voraussetzungen des § 60 Abs. 1 des Aufenthaltsgesetzes festgestellt hat“ eingefügt.
32. In § 48 Nr. 3 werden die Wörter „einer Aufenthaltsgenehmigung nach dem Ausländergesetz“ durch die Wörter „eines Aufenthaltstitels nach dem Aufenthaltsgesetz“ ersetzt.
33. In § 49 Abs. 1 werden die Wörter „nach § 32a Abs. 1 und 2 des Ausländergesetzes eine Aufenthaltsbefugnis“ durch die Wörter „eine Aufenthaltserlaubnis nach § 24 des Aufenthaltsgesetzes“ ersetzt.
34. § 50 Abs. 1 Satz 1 wird wie folgt geändert:
- In Nummer 1 wird die Angabe „Abschiebungshindernisse nach § 53 des Ausländergesetzes“ durch die Angabe „die Voraussetzungen des § 60 Abs. 2 bis 7 des Aufenthaltsgesetzes“ ersetzt.
 - In Nummer 2 wird das Wort „oder“ durch das Wort „hat“ und einen Punkt ersetzt.
 - Nummer 3 wird aufgehoben.
35. Die Überschriften des Vierten Abschnitts und seines Ersten Unterabschnitts werden durch folgende Überschrift ersetzt:
- „Vierter Abschnitt
Recht des Aufenthalts
während des Asylverfahrens“.
36. § 55 wird wie folgt geändert:
- Absatz 2 wird wie folgt gefasst:

„(2) Mit der Stellung eines Asylantrages erlöschen eine Befreiung vom Erfordernis eines Aufenthaltstitels und ein Aufenthaltstitel mit einer Gesamtgeltungsdauer bis zu sechs Monaten sowie die in § 81 Abs. 3 und 4 des Aufenthaltsgesetzes bezeichneten Wirkungen eines Antrages auf Erteilung eines Aufenthaltstitels. § 81 Abs. 4 des Aufenthaltsgesetzes bleibt unberührt, wenn der Ausländer einen Aufenthaltstitel mit einer Gesamtgeltungsdauer von mehr als sechs Monaten besessen und dessen Verlängerung beantragt hat.“
 - Absatz 3 wird wie folgt gefasst:

„(3) Soweit der Erwerb eines Rechtes oder die Ausübung eines Rechtes oder einer Vergünstigung von der Dauer des Aufenthalts im Bundesgebiet abhängig ist, wird die Zeit eines Aufenthalts nach Absatz 1 nur angerechnet, wenn der Ausländer unanfechtbar als Asylberechtigter anerkannt worden ist oder das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge unanfechtbar das Vorliegen der Voraussetzungen des § 60 Abs. 1 des Aufenthaltsgesetzes festgestellt hat.“
- 36a. Dem § 56 wird folgender Absatz 3 angefügt:
- „(3) Räumliche Beschränkungen bleiben auch nach Erlöschen der Aufenthaltsgestattung in Kraft bis sie aufgehoben werden. Abweichend von Satz 1 erlöschen räumliche Beschränkungen, wenn der Aufenthalt nach § 25 Abs. 1 Satz 3 oder § 25 Abs. 2 Satz 2 des Aufenthaltsgesetzes als erlaubt gilt oder ein Aufenthaltstitel erteilt wird.“
37. In § 58 Abs. 1 werden nach dem Wort „aufzuhalten“ ein Punkt und die Wörter „Die Erlaubnis ist zu erteilen“ eingefügt.
38. § 59 wird wie folgt geändert:
- In Absatz 1 Satz 1 wird die Angabe „§ 36 des Ausländergesetzes“ durch die Angabe „§ 12 Abs. 3 des Aufenthaltsgesetzes“ ersetzt.
 - In Absatz 2 wird nach den Wörtern „Erfüllung der Verlassenspflicht“ die Angabe „, auch in den Fällen des § 56 Abs. 3,“ eingefügt.
39. § 61 Abs. 2 wird wie folgt gefasst:
- „(2) Im Übrigen kann einem Asylbewerber, der sich seit einem Jahr gestattet im Bundesgebiet aufhält, abweichend von § 4 Abs. 3 des Aufenthaltsgesetzes die Ausübung einer Beschäftigung erlaubt werden, wenn die Bundesagentur für Arbeit zugestimmt hat oder durch Rechtsverordnung bestimmt ist, dass die Ausübung der Beschäftigung ohne Zustimmung der Bundesagentur für Arbeit zulässig ist. Die §§ 39 bis 42 des Aufenthaltsgesetzes gelten entsprechend.“
40. In § 63 Abs. 5 wird die Angabe „§ 56a des Ausländergesetzes“ durch die Angabe „§ 78 Abs. 7 des Aufenthaltsgesetzes“ ersetzt.
41. In § 65 Abs. 1 werden jeweils die Wörter „eine Aufenthaltsgenehmigung“ durch die Wörter „einen Aufenthaltstitel“ ersetzt.
42. In § 67 wird Absatz 1 wie folgt geändert:
- In Nummer 4 wird die Angabe „§ 52 des Ausländergesetzes“ durch die Angabe „§ 60 Abs. 9 des Aufenthaltsgesetzes“ ersetzt.
 - Nach Nummer 5 wird folgende Nummer 5a eingefügt:

„5a. mit der Bekanntgabe einer Abschiebungsanordnung nach § 58a des Aufenthaltsgesetzes,“.
43. Im Vierten Abschnitt wird der Zweite Unterabschnitt „Aufenthalt nach Abschluss des Asylverfahrens“ aufgehoben.
44. § 71 wird wie folgt geändert:
- Absatz 1 Satz 2 wird wie folgt gefasst:

„Das Gleiche gilt für den Asylantrag eines Kindes, wenn der Vertreter nach § 14a Abs. 3 auf die Durchführung eines Asylverfahrens verzichtet hatte.“
 - Absatz 2 wird wie folgt geändert:
 - Satz 3 wird wie folgt geändert:
 - In Nummer 2 werden das Komma und das Wort „oder“ durch einen Punkt ersetzt.

- bbb) Nummer 3 wird aufgehoben.
 - bb) Satz 4 wird aufgehoben.
 - c) In Absatz 5 Satz 1 werden die Wörter „innerhalb von zwei Jahren“ gestrichen.
 - d) In Absatz 6 Satz 2 wird die Angabe „§ 61 Abs. 1 des Ausländergesetzes“ durch die Angabe „§ 57 Abs. 1 des Aufenthaltsgesetzes“ ersetzt.
45. In § 71a Abs. 4 wird die Angabe „41 bis 43a“ durch die Angabe „42 und 43“ ersetzt.
46. § 73 wird wie folgt geändert:
- a) In Absatz 1 Satz 1 und Absatz 2 Satz 2 wird jeweils die Angabe „§ 51 Abs. 1 des Ausländergesetzes“ durch die Angabe „§ 60 Abs. 1 des Aufenthaltsgesetzes“ ersetzt.
 - b) Nach Absatz 2 wird folgender Absatz 2a eingefügt:

„(2a) Die Prüfung, ob die Voraussetzungen für einen Widerruf nach Absatz 1 oder eine Rücknahme nach Absatz 2 vorliegen, hat spätestens nach Ablauf von drei Jahren nach Unanfechtbarkeit der Entscheidung zu erfolgen. Das Ergebnis ist der Ausländerbehörde mitzuteilen. Ist nach der Prüfung ein Widerruf oder eine Rücknahme nicht erfolgt, so steht eine spätere Entscheidung nach Absatz 1 oder Absatz 2 im Ermessen. Bis zur Bestandskraft des Widerrufs oder der Rücknahme entfällt für Einbürgerungsverfahren die Verbindlichkeit der Entscheidung über den Asylantrag.“
 - c) Absatz 3 wird wie folgt gefasst:

„(3) Die Entscheidung, ob die Voraussetzungen des § 60 Abs. 2, 3, 5 oder 7 des Aufenthaltsgesetzes vorliegen, ist zurückzunehmen, wenn sie fehlerhaft ist, und zu widerrufen, wenn die Voraussetzungen nicht mehr vorliegen.“
 - d) In Absatz 6 wird die Angabe „§ 51 Abs. 1 des Ausländergesetzes“ durch die Angabe „§ 60 Abs. 1 des Aufenthaltsgesetzes“ ersetzt.
47. In § 80a Abs. 2 und 3 werden die Wörter „Aufenthaltsbefugnis nach § 32a des Ausländergesetzes“ jeweils durch die Wörter „Aufenthaltserteilung nach § 24 des Aufenthaltsgesetzes“ ersetzt.
48. Nach § 87a wird folgender § 87b eingefügt:
- „§ 87b
- Übergangsvorschrift
- aus Anlass der am ... [Einsetzen:
Datum des Inkrafttretens nach Artikel 15 Abs. 2]
in Kraft getretenen Änderungen
- In gerichtlichen Verfahren nach diesem Gesetz, die vor dem ... [Einsetzen: Datum des Inkrafttretens nach Artikel 15 Abs. 2] anhängig geworden sind, gilt § 6 in der vor diesem Zeitpunkt geltenden Fassung weiter.“
49. § 88 wird wie folgt geändert:
- a) Nach Absatz 1 wird folgender Absatz 2 eingefügt:

„(2) Das Bundesministerium des Innern wird ermächtigt, durch Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates Vordruckmuster und Ausstellungsmodalitäten für die Bescheinigung nach § 63 festzulegen.“

- b) Der bisherige Absatz 2 wird Absatz 3.

50. § 90 wird aufgehoben.

51. In § 13 Abs. 1 und 2, § 34a Abs. 1 Satz 2, § 53 Abs. 2 Satz 2, § 58 Abs. 4 Satz 1, § 72 Abs. 1, § 73a Abs. 2 Satz 1 und § 84 Abs. 1 wird die Angabe „§ 51 Abs. 1 des Ausländergesetzes“ jeweils durch die Angabe „§ 60 Abs. 1 des Aufenthaltsgesetzes“ ersetzt.

52. In § 26a Abs. 1 Satz 3 Nr. 1 und § 63 Abs. 1 werden die Wörter „einer Aufenthaltsgenehmigung“ jeweils durch die Wörter „eines Aufenthaltstitels“ ersetzt.

Artikel 4

Änderung des AZR-Gesetzes

Das AZR-Gesetz vom 2. September 1994 (BGBl. I S. 2265), zuletzt geändert durch Artikel 35 des Gesetzes vom 23. Dezember 2003 (BGBl. I S. 2848), wird wie folgt geändert:

1. Das Inhaltsverzeichnis wird wie folgt geändert:

- a) Die Angaben zu Kapitel 2 Abschnitt 3 werden wie folgt geändert:

- aa) In der Überschrift des Abschnitts wird das Wort „Übermittlungsempfänger“ durch die Wörter „Dritte, an die Daten übermittelt werden“ ersetzt.

- bb) In der Angabe zu § 15 werden die Wörter „die Anerkennung ausländischer“ durch die Wörter „Migration und“ ersetzt.

- cc) Nach der Angabe zu § 18 wird folgende Angabe eingefügt:

„§ 18a Datenübermittlung an die Träger der Sozialhilfe und die für die Durchführung des Asylbewerberleistungsgesetzes zuständigen Stellen“.

- dd) In der Überschrift des Unterabschnitts 2 wird das Wort „zwischenstaatliche“ durch die Wörter „über- oder zwischenstaatliche“ ersetzt.

- ee) In der Angabe zu § 26 wird das Wort „zwischenstaatliche“ durch die Angabe „über- oder zwischenstaatliche“ ersetzt.

- b) In den Angaben zu Kapitel 3 wird die Angabe zu § 32 wie folgt gefasst:

„§ 32 Dritte, an die Daten übermittelt werden“.

2. § 1 Abs. 1 wird wie folgt gefasst:

„(1) Das Ausländerzentralregister wird vom Bundesamt für Migration und Flüchtlinge geführt (Registerbehörde). Das Bundesverwaltungsamt verarbeitet und nutzt die Daten im Auftrag und nach Weisung des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge. Das

Ausländerzentralregister besteht aus einem allgemeinen Datenbestand und einer gesondert geführten Visadatei.“

3. § 2 Abs. 2 wird wie folgt geändert:

- a) In Nummer 2 werden die Wörter „als Kriegs- oder Bürgerkriegsflüchtlinge eine Aufenthaltsbefugnis nach § 32a des Ausländergesetzes“ durch die Wörter „eine Aufenthaltserlaubnis nach § 24 des Aufenthaltsgesetzes“ ersetzt.
- b) In Nummer 3 werden die Wörter „eine Aufenthaltsgenehmigung“ durch die Wörter „einen Aufenthaltstitel“ ersetzt.
- c) Nummer 4 wird wie folgt gefasst:

„4. gegen deren Einreise Bedenken bestehen, weil die Erteilungsvoraussetzungen nach § 5 Abs. 1 des Aufenthaltsgesetzes nicht vorliegen und denen die Einreise und der Aufenthalt nicht erlaubt werden sollen, es sei denn, es besteht ein Recht zum Aufenthalt im Geltungsbereich dieses Gesetzes,“.
- d) In Nummer 7 wird die Angabe „§ 92 Abs. 1 Nr. 7 des Ausländergesetzes“ durch die Angabe „§ 95 Abs. 1 Nr. 8 des Aufenthaltsgesetzes“ ersetzt.
- e) In Nummer 11 wird die Angabe „§ 92 Abs. 1 Nr. 6 oder Abs. 2 Nr. 1 des Ausländergesetzes“ durch die Angabe „§ 95 Abs. 1 Nr. 3 oder Abs. 2 Nr. 1 des Aufenthaltsgesetzes“ und der abschließende Punkt durch ein Komma ersetzt.
- f) Folgende Nummer 12 wird angefügt:

„12. die entsprechend § 54 Nr. 6 des Aufenthaltsgesetzes sicherheitsrechtlich befragt wurden.“

4. § 3 wird wie folgt geändert:

- a) In Nummer 6 werden nach dem Wort „Status“ das Komma sowie die Wörter „zur rechtlichen Stellung nach § 1 Abs. 1 des Gesetzes über Maßnahmen für im Rahmen humanitärer Hilfsaktionen aufgenommene Flüchtlinge vom 22. Juli 1980 (BGBl. I S. 1057) in der jeweils geltenden Fassung“ gestrichen.
- b) Nummer 7 wird wie folgt gefasst:

„7. Entscheidungen zu den in § 2 Abs. 2 Nr. 1 bis 3, 9 und 10 bezeichneten Anlässen, Angaben zu den Anlässen nach § 2 Abs. 2 Nr. 4 bis 8 und 11 sowie Hinweise auf die Durchführung einer Befragung nach § 2 Abs. 2 Nr. 12,“.

5. § 4 wird wie folgt geändert:

- a) In Absatz 1 Satz 2 werden die Wörter „dem Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge“ durch die Wörter „der für das Asylverfahren zuständigen Organisationseinheit im Bundesamt für Migration und Flüchtlinge“ ersetzt.
- b) In Absatz 4 Satz 2 wird das Wort „Empfänger“ durch die Wörter „Dritten, an den Daten übermittelt worden sind,“ ersetzt.

6. § 6 Abs. 1 wird wie folgt geändert:

- a) In Nummer 1 wird die Angabe „und 11“ durch die Angabe „11 und 12“ ersetzt.
- b) In Nummer 4 werden die Wörter „die Anerkennung ausländischer“ durch die Wörter „Migration und“ ersetzt.

7. In der Überschrift des Abschnitts 3 wird das Wort „Übermittlungsempfänger“ durch die Wörter „Dritte, an die Daten übermittelt werden“ ersetzt.

8. § 10 wird wie folgt geändert:

- a) In Absatz 2 Satz 1 werden nach den Wörtern „vorhanden, die“ die Wörter „AZR-Nummer, anderenfalls alle verfügbaren“ eingefügt und nach dem Wort „Betroffenen“ die Wörter „und die AZR-Nummer“ gestrichen.
- b) In Absatz 3 Satz 1 werden nach dem Wort „Identitätsprüfung“ die Wörter „und -feststellung“ sowie nach dem Wort „Ausländerbehörden“ die Wörter „die AZR-Nummer,“ eingefügt.
- c) In Absatz 4 Satz 2 werden die Wörter „die Anerkennung ausländischer“ durch die Wörter „Migration und“ ersetzt.

9. In § 15 werden in der Überschrift und in Absatz 1 Satz 1 jeweils die Wörter „die Anerkennung ausländischer“ durch die Wörter „Migration und“ ersetzt.

10. Nach § 18 wird folgender § 18a eingefügt:

„§ 18a

Datenübermittlung an die
Träger der Sozialhilfe und die für die
Durchführung des Asylbewerber-
leistungsgesetzes zuständigen Stellen

An die Träger der Sozialhilfe und die zur Durchführung des Asylbewerberleistungsgesetzes zuständigen Stellen werden zur Prüfung, ob die Voraussetzungen für eine Inanspruchnahme von Leistungen vorliegen, auf Ersuchen neben den Grunddaten folgende Daten des Betroffenen übermittelt:

1. abweichende Namensschreibweisen, andere Namen, Aliaspersonalien und Angaben zum Ausweispapier,
2. Angaben zum aufenthaltsrechtlichen Status und zu den für oder gegen den Ausländer getroffenen aufenthaltsrechtlichen Entscheidungen,
3. Angaben zum Asylverfahren.“

11. § 19 wird wie folgt geändert:

- a) Absatz 1 Nr. 2 wird wie folgt gefasst:

„2. Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis nach § 24 des Aufenthaltsgesetzes“.
- b) Absatz 2 wird gestrichen.
- c) Der bisherige Absatz 3 wird Absatz 2.

12. § 22 Abs. 1 Satz 1 wird wie folgt geändert:

- a) In Nummer 2 werden die Wörter „die Anerkennung ausländischer“ durch die Wörter „Migration und“ ersetzt.

- b) Nach Nummer 7 wird folgende Nummer 8 eingefügt:
- „8. die Träger der Sozialhilfe und die für die Durchführung des Asylbewerberleistungsgesetzes zuständigen Stellen,“.
- c) Die bisherigen Nummern 8 und 9 werden Nummern 9 und 10.
13. In der Überschrift des Unterabschnitts 2 wird das Wort „zwischenstaatliche“ durch die Wörter „über- oder zwischenstaatliche“ ersetzt.
14. § 26 wird wie folgt gefasst:
- „§ 26
Datenübermittlung
an Behörden anderer Staaten und
an über- oder zwischenstaatliche Stellen
- An Behörden anderer Staaten und an über- oder zwischenstaatliche Stellen können Daten nach Maßgabe der §§ 4b, 4c des Bundesdatenschutzgesetzes und des § 14 übermittelt werden. Für eine nach § 4b Abs. 1 des Bundesdatenschutzgesetzes zulässige Übermittlung an ausländische Behörden findet auch § 15 entsprechende Anwendung. Für die Datenübermittlung ist das Einvernehmen mit der Stelle herzustellen, die die Daten an die Registerbehörde übermittelt hat.“
15. In § 27 Abs. 2 Satz 5 werden die Wörter „den Empfänger“ durch die Wörter „die Dritten, an die Daten übermittelt worden sind,“ ersetzt.
16. In § 29 Abs. 1 Nr. 9 wird die Angabe „§ 84 Abs. 1, § 82 Abs. 2 des Ausländergesetzes“ durch die Angabe „§ 68 Abs. 1, § 66 Abs. 2 des Aufenthaltsgesetzes“ ersetzt.
17. § 31 Abs. 1 wird wie folgt geändert:
- a) Satz 1 wird wie folgt gefasst:
- „Das Ersuchen um Übermittlung von Daten muss, soweit vorhanden, die Visadatei-Nummer, andernfalls alle verfügbaren Grundpersonalien des Betroffenen enthalten.“
- b) In Satz 3 werden nach dem Wort „Identitätsprüfung“ die Wörter „und -feststellung“ eingefügt.
18. § 32 wird wie folgt geändert:
- a) Die Überschrift wird wie folgt gefasst:
- „§ 32
Dritte, an die Daten übermittelt werden“.
- b) In Absatz 1 Nr. 2 werden die Wörter „die Anerkennung ausländischer“ durch die Wörter „Migration und“ ersetzt.
19. § 34 wird wie folgt geändert:
- a) In Absatz 1 Satz 1 werden die Wörter „Herkunft oder Empfänger dieser Daten beziehen“ ersetzt durch die Wörter „die Herkunft dieser Daten be-

ziehen, den Zweck der Speicherung und den Empfänger oder Kategorien von Empfängern, an die Daten weitergegeben werden“.

- b) In Absatz 3 Satz 2 werden nach dem Wort „Empfänger“ die Wörter „oder Kategorien von Empfängern“ eingefügt.

20. Dem § 37 Abs. 1 wird folgender Satz angefügt:

„§ 20 Abs. 5 des Bundesdatenschutzgesetzes findet keine Anwendung.“

Artikel 5 **Änderung des** **Staatsangehörigkeitsgesetzes**

Das Staatsangehörigkeitsgesetz in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 102-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, zuletzt geändert durch Artikel 5 des Gesetzes vom 21. August 2002 (BGBl. I S. 3322), wird wie folgt geändert:

1. Die Gliederung in Abschnitte wird aufgehoben und die Überschriften der bisherigen Abschnitte werden gestrichen.

2. § 1 wird wie folgt gefasst:

„§ 1

Deutscher im Sinne dieses Gesetzes ist, wer die deutsche Staatsangehörigkeit besitzt.“

3. § 3 wird wie folgt geändert:

- a) Die Wörter „in einem Bundesstaate“ werden gestrichen.
- b) In Nummer 5 wird die Angabe „(§§ 8 bis 16 und 40b)“ durch die Angabe „(§§ 8 bis 16, 40b und 40c)“ ersetzt.

4. § 4 wird wie folgt geändert:

- a) Absatz 2 wird wie folgt gefasst:

„(2) Ein Kind, das im Inland aufgefunden wird (Findelkind), gilt bis zum Beweis des Gegenteils als Kind eines Deutschen.“

- b) Absatz 3 Satz 1 Nr. 2 wird wie folgt gefasst:

„2. freizügigkeitsberechtigter Unionsbürger oder gleichgestellter Staatsangehöriger eines EWR-Staates ist oder eine Aufenthaltserlaubnis-EU oder eine Niederlassungserlaubnis besitzt.“

5. Die Überschrift des § 5 wird gestrichen.

6. § 8 wird wie folgt gefasst:

„§ 8

(1) Ein Ausländer, der rechtmäßig seinen gewöhnlichen Aufenthalt im Inland hat, kann auf seinen Antrag eingebürgert werden, wenn er

1. handlungsfähig nach Maßgabe von § 80 Abs. 1 des Aufenthaltsgesetzes oder gesetzlich vertreten ist,

2. keinen Ausweisungsgrund nach §§ 53, 54 oder § 55 Abs. 2 Nr. 1 bis 4 des Aufenthaltsgesetzes erfüllt,
3. eine eigene Wohnung oder ein Unterkommen gefunden hat und
4. sich und seine Angehörigen zu ernähren imstande ist.

Satz 1 Nr. 2 gilt entsprechend für Ausländer im Sinne des § 1 Abs. 2 des Aufenthaltsgesetzes.

(2) Von den Voraussetzungen des Absatzes 1 Nr. 4 kann aus Gründen des öffentlichen Interesses oder zur Vermeidung einer besonderen Härte abgesehen werden.“

7. In § 9 Abs. 1 Nr. 1 wird die Angabe „§ 87 des Ausländergesetzes“ durch die Angabe „§ 12“ ersetzt.
8. Nach § 9 werden folgende §§ 10 bis 12b eingefügt:

„§ 10

(1) Ein Ausländer, der seit acht Jahren rechtmäßig seinen gewöhnlichen Aufenthalt im Inland hat, ist auf Antrag einzubürgern, wenn er

1. sich zur freiheitlichen demokratischen Grundordnung des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland bekennt und erklärt, dass er keine Bestrebungen verfolgt oder unterstützt oder verfolgt oder unterstützt hat, die gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung, den Bestand oder die Sicherheit des Bundes oder eines Landes gerichtet sind oder eine ungesetzliche Beeinträchtigung der Amtsführung der Verfassungsorgane des Bundes oder eines Landes oder ihrer Mitglieder zum Ziele haben oder die durch Anwendung von Gewalt oder darauf gerichtete Vorbereitungshandlungen auswärtige Belange der Bundesrepublik Deutschland gefährden, oder glaubhaft macht, dass er sich von der früheren Verfolgung oder Unterstützung derartiger Bestrebungen abgewandt hat,
2. freizügigkeitsberechtigter Unionsbürger oder gleichgestellter Staatsangehöriger eines EWR-Staates ist oder eine Aufenthaltserlaubnis-EU oder eine Niederlassungserlaubnis oder eine Aufenthaltserlaubnis für andere als die in den §§ 16, 17, 22, 23 Abs. 1, §§ 23a, 24 und 25 Abs. 3 und 4 des Aufenthaltsgesetzes aufgeführten Aufenthaltsw Zwecke besitzt,
3. den Lebensunterhalt für sich und seine unterhaltsberechtigten Familienangehörigen ohne Inanspruchnahme von Leistungen nach dem Zweiten oder Zwölften Buch Sozialgesetzbuch bestreiten kann,
4. seine bisherige Staatsangehörigkeit aufgibt oder verliert und
5. nicht wegen einer Straftat verurteilt worden ist.

Satz 1 Nr. 1 findet keine Anwendung, wenn ein minderjähriges Kind im Zeitpunkt der Einbürgerung das 16. Lebensjahr noch nicht vollendet hat. Von der in Satz 1 Nr. 3 bezeichneten Voraussetzung wird abgesehen, wenn der Ausländer das 23. Lebensjahr noch

nicht vollendet hat oder aus einem von ihm nicht zu vertretenden Grund den Lebensunterhalt nicht ohne Inanspruchnahme von Leistungen nach dem Zweiten oder Zwölften Buch Sozialgesetzbuch bestreiten kann.

(2) Der Ehegatte und die minderjährigen Kinder des Ausländers können nach Maßgabe des Absatzes 1 mit eingebürgert werden, auch wenn sie sich noch nicht seit acht Jahren rechtmäßig im Inland aufhalten.

(3) Weist ein Ausländer durch eine Bescheinigung nach § 43 Abs. 3 Satz 2 des Aufenthaltsgesetzes die erfolgreiche Teilnahme an einem Integrationskurs nach, wird die Frist nach Absatz 1 auf sieben Jahre verkürzt.

§ 11

Ein Anspruch auf Einbürgerung nach § 10 besteht nicht, wenn

1. der Ausländer nicht über ausreichende Kenntnisse der deutschen Sprache verfügt,
2. tatsächliche Anhaltspunkte die Annahme rechtfertigen, dass der Ausländer Bestrebungen verfolgt oder unterstützt oder verfolgt oder unterstützt hat, die gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung, den Bestand oder die Sicherheit des Bundes oder eines Landes gerichtet sind oder eine ungesetzliche Beeinträchtigung der Amtsführung der Verfassungsorgane des Bundes oder eines Landes oder ihrer Mitglieder zum Ziele haben oder die durch Anwendung von Gewalt oder darauf gerichtete Vorbereitungshandlungen auswärtige Belange der Bundesrepublik Deutschland gefährden, es sei denn, der Ausländer macht glaubhaft, dass er sich von der früheren Verfolgung oder Unterstützung derartiger Bestrebungen abgewandt hat, oder
3. ein Ausweisungsgrund nach § 54 Nr. 5 und 5a des Aufenthaltsgesetzes vorliegt.

Satz 1 Nr. 3 gilt entsprechend für Ausländer im Sinne des § 1 Abs. 2 des Aufenthaltsgesetzes.

§ 12

(1) Von der Voraussetzung des § 10 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 wird abgesehen, wenn der Ausländer seine bisherige Staatsangehörigkeit nicht oder nur unter besonders schwierigen Bedingungen aufgeben kann. Das ist anzunehmen, wenn

1. das Recht des ausländischen Staates das Ausscheiden aus dessen Staatsangehörigkeit nicht vorsieht,
2. der ausländische Staat die Entlassung regelmäßig verweigert und der Ausländer der zuständigen Behörde einen Entlassungsantrag zur Weiterleitung an den ausländischen Staat übergeben hat,
3. der ausländische Staat die Entlassung aus der Staatsangehörigkeit aus Gründen versagt hat, die der Ausländer nicht zu vertreten hat, oder von unzumutbaren Bedingungen abhängig macht oder über den vollständigen und formgerechten Entlassungsantrag nicht in angemessener Zeit entschieden hat,

4. der Einbürgerung älterer Personen ausschließlich das Hindernis eintretender Mehrstaatigkeit entgegensteht, die Entlassung auf unverhältnismäßige Schwierigkeiten stößt und die Versagung der Einbürgerung eine besondere Härte darstellen würde,
5. dem Ausländer bei Aufgabe der ausländischen Staatsangehörigkeit erhebliche Nachteile insbesondere wirtschaftlicher oder vermögensrechtlicher Art entstehen würden, die über den Verlust der staatsbürgerlichen Rechte hinausgehen, oder
6. der Ausländer einen Reiseausweis nach Artikel 28 des Abkommens vom 28. Juli 1951 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge (BGBl. 1953 II S. 559) oder eine nach Maßgabe des § 23 Abs. 2 des Aufenthaltsgesetzes erteilte Niederlassungserlaubnis besitzt.

(2) Von der Voraussetzung des § 10 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 wird ferner abgesehen, wenn der Ausländer die Staatsangehörigkeit eines anderen Mitgliedstaates der Europäischen Union besitzt und Gegenseitigkeit besteht.

(3) Von der Voraussetzung des § 10 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 kann abgesehen werden, wenn der ausländische Staat die Entlassung aus der bisherigen Staatsangehörigkeit von der Leistung des Wehrdienstes abhängig macht und der Ausländer den überwiegenden Teil seiner Schulausbildung in deutschen Schulen erhalten hat und im Inland in deutsche Lebensverhältnisse und in das wehrpflichtige Alter hineingewachsen ist.

(4) Weitere Ausnahmen von der Voraussetzung des § 10 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 können nach Maßgabe völkerrechtlicher Verträge vorgesehen werden.

§ 12a

(1) Nach § 10 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 bleiben außer Betracht

1. die Verhängung von Erziehungsmaßregeln oder Zuchtmitteln nach dem Jugendgerichtsgesetz,
2. Verurteilungen zu Geldstrafe bis zu 180 Tagessätzen und
3. Verurteilungen zu Freiheitsstrafe bis zu sechs Monaten, die zur Bewährung ausgesetzt und nach Ablauf der Bewährungszeit erlassen worden sind.

Ist der Ausländer zu einer höheren Strafe verurteilt worden, so wird im Einzelfall entschieden, ob die Straftat außer Betracht bleiben kann.

(2) Ausländische Verurteilungen zu Strafen sind zu berücksichtigen, wenn die Tat im Inland als strafbar anzusehen ist, die Verurteilung in einem rechtsstaatlichen Verfahren ausgesprochen worden ist und das Strafmaß verhältnismäßig ist. Eine solche Verurteilung kann nicht mehr berücksichtigt werden, wenn sie nach dem Bundeszentralregistergesetz zu tilgen wäre. Absatz 1 gilt entsprechend.

(3) Wird gegen einen Ausländer, der die Einbürgerung beantragt hat, wegen des Verdachts einer Straftat ermittelt, ist die Entscheidung über die Einbürgerung bis zum Abschluss des Verfahrens, im Falle der Verurteilung bis zum Eintritt der Rechtskraft des

Urteils auszusetzen. Das Gleiche gilt, wenn die Verhängung der Jugendstrafe nach § 27 des Jugendgerichtsgesetzes ausgesetzt ist.

(4) Im Ausland erfolgte Verurteilungen und im Ausland anhängige Ermittlungs- und Strafverfahren sind im Einbürgerungsantrag aufzuführen.

§ 12b

(1) Der gewöhnliche Aufenthalt im Inland wird durch Aufenthalte bis zu sechs Monaten im Ausland nicht unterbrochen. Bei längeren Auslandsaufenthalten besteht er fort, wenn der Ausländer innerhalb der von der Ausländerbehörde bestimmten Frist wieder eingereist ist. Gleiches gilt, wenn die Frist lediglich wegen Erfüllung der gesetzlichen Wehrpflicht im Herkunftsstaat überschritten wird und der Ausländer innerhalb von drei Monaten nach der Entlassung aus dem Wehr- oder Ersatzdienst wieder einreist.

(2) Hat der Ausländer sich aus einem seiner Natur nach nicht vorübergehenden Grund länger als sechs Monate im Ausland aufgehalten, kann die frühere Aufenthaltszeit im Inland bis zu fünf Jahren auf die für die Einbürgerung erforderliche Aufenthaltsdauer angerechnet werden.

(3) Unterbrechungen der Rechtmäßigkeit des Aufenthalts bleiben außer Betracht, wenn sie darauf beruhen, dass der Ausländer nicht rechtzeitig die erstmals erforderliche Erteilung oder die Verlängerung des Aufenthaltstitels beantragt hat.“

9. § 13 wird wie folgt geändert:

a) Satz 1 wird wie folgt gefasst:

„Ein ehemaliger Deutscher, der seinen gewöhnlichen Aufenthalt im Ausland hat, kann auf seinen Antrag eingebürgert werden, wenn er den Erfordernissen des § 8 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 und 2 oder Satz 2 entspricht; dem ehemaligen Deutschen steht gleich, wer von einem solchen abstammt oder als Kind angenommen worden ist.“

b) Satz 2 wird aufgehoben.

10. In § 14 werden die Wörter „sich nicht im Inland niedergelassen“ durch die Wörter „seinen gewöhnlichen Aufenthalt im Ausland“ ersetzt.

11. § 15 Abs. 2 wird aufgehoben.

12. In § 23 Abs. 1 werden die Wörter „des Heimatstaates“ gestrichen.

13. § 25 wird wie folgt geändert:

a) Absatz 2 wird wie folgt geändert:

aa) In Satz 1 werden die Wörter „seines Heimatstaates“ gestrichen.

bb) Satz 2 wird wie folgt gefasst:

„Hat ein Antragsteller seinen gewöhnlichen Aufenthalt im Ausland, ist die deutsche Auslandsvertretung zu hören.“

b) Absatz 3 wird aufgehoben.

14. In § 28 Satz 1 werden die Wörter „nach § 8 des Wehrpflichtgesetzes“ durch die Wörter „des Bundesministeriums der Verteidigung oder der von ihm bezeichneten Stelle“ ersetzt.

15. In § 29 Abs. 4 wird die Angabe „§ 87 des Ausländergesetzes“ durch die Angabe „§ 12“ ersetzt.

16. § 37 wird wie folgt gefasst:

„§ 37

(1) § 80 Abs. 1 und 3 sowie § 82 des Aufenthaltsgesetzes gelten entsprechend.

(2) Die Einbürgerungsbehörden übermitteln den Verfassungsschutzbehörden zur Ermittlung der Einbürgerungsvoraussetzungen nach § 8 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 und Satz 2 sowie § 11 Satz 1 Nr. 2 und 3 und Satz 2 die bei ihnen gespeicherten personenbezogenen Daten der Antragsteller, die das 16. Lebensjahr vollendet haben. Die Verfassungsschutzbehörden unterrichten die anfragende Stelle unverzüglich nach Maßgabe der insoweit bestehenden besonderen gesetzlichen Verwendungsregelungen.“

17. Die §§ 39 und 40 werden aufgehoben.

18. Nach § 40b wird folgender § 40c eingefügt:

„§ 40c

Auf Einbürgerungsanträge, die bis zum 16. März 1999 gestellt worden sind, finden die §§ 85 bis 91 des Ausländergesetzes in der vor dem 1. Januar 2000 geltenden Fassung mit der Maßgabe Anwendung, dass die Einbürgerung zu versagen ist, wenn ein Ausschlussgrund nach § 11 Satz 1 Nr. 2 oder 3 oder Satz 2 vorliegt, und dass sich die Hinnahme von Mehrstaatigkeit nach § 12 beurteilt.“

Artikel 6 Änderung des Bundesvertriebenengesetzes

Das Bundesvertriebenengesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 2. Juni 1993 (BGBl. I S. 829), zuletzt geändert durch Artikel 17 des Gesetzes vom 24. Dezember 2003 (BGBl. I S. 2954), wird wie folgt geändert:

1. § 4 Abs. 3 Satz 2 wird wie folgt gefasst:

„Nichtdeutsche Ehegatten oder Abkömmlinge von Spätaussiedlern, die nach § 27 Abs. 1 Satz 2 in den Aufnahmebescheid einbezogen worden sind, erwerben, sofern die Einbeziehung nicht unwirksam geworden ist, diese Rechtsstellung mit ihrer Aufnahme im Geltungsbereich des Gesetzes.“

2. In § 8 Abs. 3 wird Satz 2 wie folgt gefasst:

„Bis zum Zustandekommen dieser Vereinbarung oder bei deren Wegfall richten sich die Verteilungsquoten für das jeweilige Kalenderjahr nach dem von der Geschäftsstelle der Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung und Forschungsförderung im Bundes-

anzeiger veröffentlichten Schlüssel, der für das vorangegangene Kalenderjahr entsprechend Steuereinnahmen und Bevölkerungszahl der Länder errechnet worden ist (Königsteiner Schlüssel).“

3. § 9 wird wie folgt geändert:

a) Es wird folgender neuer Absatz 1 eingefügt:

„(1) Spätaussiedler gemäß § 4 Abs. 1 oder 2 sowie deren Ehegatten oder Abkömmlinge, welche die Voraussetzungen des § 7 Abs. 2 Satz 1 erfüllen, haben Anspruch auf kostenlose Teilnahme an einem Integrationskurs, der einen Basis- und einen Aufbaukurs von gleicher Dauer zur Erlangung ausreichender Sprachkenntnisse sowie einen Orientierungskurs zur Vermittlung von Kenntnissen der Rechtsordnung, der Kultur und der Geschichte in Deutschland umfasst. Ausgenommen sind Kinder, Jugendliche und junge Erwachsene, die eine schulische Ausbildung aufnehmen oder ihre bisherige Schullaufbahn in der Bundesrepublik Deutschland fortsetzen. Der Sprachkurs dauert bei ganztägigem Unterricht (Regelfall) längstens sechs Monate. Soweit erforderlich soll der Integrationskurs durch eine sozialpädagogische Betreuung sowie durch Kinderbetreuungsangebote ergänzt werden. Das Bundesministerium des Innern wird ermächtigt, nähere Einzelheiten des Integrationskurses, insbesondere die Grundstruktur, die Dauer, die Lerninhalte und die Durchführung der Kurse, die Vorgaben bezüglich der Auswahl und Zulassung der Kursträger sowie die Rahmenbedingungen für die Teilnahme durch Rechtsverordnung, die nicht der Zustimmung des Bundesrates bedarf, zu regeln.“

b) Der bisherige Absatz 1 wird Absatz 2 und Satz 1 wird wie folgt gefasst:

„Spätaussiedler können erhalten

1. eine einmalige Überbrückungshilfe des Bundes und
2. einen Ausgleich für Kosten der Aussiedlung.“

c) Der bisherige Absatz 2 wird Absatz 3.

d) Nach Absatz 3 werden folgende Absätze 4 und 5 angefügt:

„(4) Weitere Integrationshilfen wie Ergänzungsförderung für Jugendliche und ergänzende Sprach- und sozialpädagogische Förderung können gewährt werden.

(5) Das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge ist zuständig für

- a) die Entwicklung von Grundstruktur und Lerninhalten des Basissprachkurses, des Aufbaukurses und des Orientierungskurses nach Absatz 1 und
- b) die Durchführung der Maßnahmen nach den Absätzen 1 und 4.“

4. § 15 wird wie folgt geändert:

a) Absatz 1 wird wie folgt geändert:

aa) Satz 1 wird wie folgt gefasst:

„Das Bundesverwaltungsamt stellt Spätaussiedlern zum Nachweis ihrer Spätaussiedlereigenschaft eine Bescheinigung aus.“

bb) Nach Satz 1 werden folgende Sätze eingefügt:

„Eine Wiederholung des Gesprächs im Sinne von § 6 Abs. 2 Satz 3 findet hierbei nicht statt. In den Aufnahmebescheid einbezogene nichtdeutsche Ehegatten oder Abkömmlinge sind verpflichtet, sich unmittelbar nach ihrer Einreise in den Geltungsbereich des Gesetzes in einer Erstaufnahmeeinrichtung des Bundes registrieren zu lassen.“

cc) In dem neuen Satz 5 werden die Wörter „der zuständigen Behörde“ durch die Wörter „des Bundesverwaltungsamtes“ und die Wörter „die Ausstellungsbehörde“ durch die Wörter „das Bundesverwaltungsamt“ ersetzt.

dd) Der letzte Satz wird aufgehoben.

b) Absatz 2 wird wie folgt gefasst:

„(2) Das Bundesverwaltungsamt stellt dem in den Aufnahmebescheid eines Spätaussiedlers einbezogenen nichtdeutschen Ehegatten oder Abkömmling zum Nachweis des Vorliegens der Voraussetzungen des § 7 Abs. 2 eine Bescheinigung aus. Eine Bescheinigung nach Absatz 1 kann nur ausgestellt werden, wenn die Erteilung eines Aufnahmebescheides beantragt und nicht bestands- oder rechtskräftig abgelehnt worden ist. Im Übrigen gilt Absatz 1 entsprechend.“

c) In Absatz 3 werden nach dem Wort „Widerruf“ die Wörter „und die Ausstellung einer Zweitschrift“ eingefügt.

5. Die §§ 22 bis 24 werden aufgehoben.

6. § 27 Abs. 1 wird wie folgt geändert:

a) In Satz 1 werden die Wörter „Verlassen dieser Gebiete“ durch die Wörter „Begründung des ständigen Aufenthalts im Geltungsbereich des Gesetzes“ ersetzt.

b) Die Sätze 2 und 3 werden durch die nachfolgenden Sätze ersetzt:

„Der im Aussiedlungsgebiet lebende nichtdeutsche Ehegatte, sofern die Ehe seit mindestens drei Jahren besteht, oder nichtdeutsche Abkömmling einer Person im Sinne des Satzes 1 (Bezugsperson) werden zum Zweck der gemeinsamen Aussiedlung in den Aufnahmebescheid der Bezugsperson nur dann einbezogen, wenn die Bezugsperson dies ausdrücklich beantragt, sie Grundkenntnisse der deutschen Sprache besitzen und in ihrer Person keine Ausschlussgründe im Sinne des § 5 vorliegen; Absatz 2 bleibt unberührt. Die Einbeziehung von minderjährigen Abkömmlingen in den Aufnahmebescheid ist nur gemeinsam mit der Einbeziehung der Eltern oder des sorgeberechtigten Elternteils zulässig. Die Einbeziehung in den Auf-

nahmebescheid wird insbesondere dann unwirksam, wenn die Ehe aufgelöst wird, bevor beide Ehegatten die Aussiedlungsgebiete verlassen haben, oder die Bezugsperson verstirbt, bevor die einbezogenen Personen Aufnahme im Sinne von § 4 Abs. 3 Satz 2 gefunden haben.“

7. Nach § 100a wird folgender § 100b eingefügt:

„§ 100b

Anwendungsvorschrift

(1) § 4 Abs. 3 Satz 2 ist in der bis zum 1. Januar 2005 geltenden Fassung auf Personen anzuwenden, die bis zu diesem Zeitpunkt in den Aufnahmebescheid einbezogen worden sind.

(2) Für die Durchführung des Bescheinigungsverfahrens nach § 15 Abs. 1 oder Abs. 2 bleiben die Länder in allen Fällen zuständig, in denen bis zum 1. Januar 2005 die Registrierung in den Erstaufnahmeeinrichtungen des Bundes und die Verteilung auf die Länder erfolgt ist.“

8. § 104 wird wie folgt gefasst:

„§ 104

Das Bundesministerium des Innern kann allgemeine Verwaltungsvorschriften zur Ausführung dieses Gesetzes durch das Bundesverwaltungsamt erlassen.“

Artikel 7

Änderung des Gesetzes über die Rechtsstellung heimatloser Ausländer im Bundesgebiet

Das Gesetz über die Rechtsstellung heimatloser Ausländer im Bundesgebiet in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 243-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, zuletzt geändert durch Artikel 19 des Gesetzes vom 3. Dezember 2001 (BGBl I S. 3306), wird wie folgt geändert:

1. In § 1 Abs. 2 werden die Wörter „im Zeitpunkt des Inkrafttretens des Gesetzes zur Neuregelung des Ausländerrechts“ durch die Wörter „am 1. Januar 1991“ ersetzt.

2. In § 12 Satz 2 werden die Wörter „keiner Aufenthaltsgenehmigung“ durch die Wörter „keines Aufenthaltstitels“ ersetzt.

3. In § 21 Abs. 2 werden die Sätze 2 und 3 aufgehoben.

4. § 23 wird wie folgt geändert:

a) In Absatz 1 Satz 1 wird die Angabe „§ 47 Abs. 3 und des § 48 Abs. 1 des Ausländergesetzes“ durch die Angabe „§ 56 des Aufenthaltsgesetzes“ ersetzt.

b) In Absatz 3 Satz 2 wird die Angabe „§ 51 Abs. 4 des Ausländergesetzes“ durch die Angabe „§ 60 Abs. 10 des Aufenthaltsgesetzes“ ersetzt.

5. § 27 wird aufgehoben.

Artikel 8

Änderung des Asylbewerberleistungsgesetzes

Das Asylbewerberleistungsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 5. August 1997 (BGBl. I S. 2022), zuletzt geändert durch Artikel 20 des Gesetzes vom 27. Dezember 2003 (BGBl. I S. 3022), wird wie folgt geändert:

1. § 1 wird wie folgt geändert:
 - a) Absatz 1 wird wie folgt geändert:
 - aa) Nummer 3 wird wie folgt gefasst:

„3. eine Aufenthaltserlaubnis nach § 23 Abs. 1, § 24 oder § 25 Abs. 4 oder 5 des Aufenthaltsgesetzes besitzen,“.
 - bb) In Nummer 4 wird die Angabe „§ 55 des Ausländergesetzes“ durch die Angabe „§ 60a des Aufenthaltsgesetzes“ ersetzt.
 - cc) In Nummer 5 wird nach der Angabe „vollziehbar ist,“ das Wort „oder“ gestrichen.
 - dd) In Nummer 6 wird der abschließende Punkt durch ein Komma ersetzt und das Wort „oder“ angefügt.
 - ee) Nach Nummer 6 wird folgende Nummer 7 angefügt:

„7. einen Folgeantrag nach § 71 des Asylverfahrensgesetzes oder einen Zweitantrag nach § 71a des Asylverfahrensgesetzes stellen“.
 - b) In Absatz 2 werden die Wörter „eine andere Aufenthaltsgenehmigung“ durch die Wörter „ein anderer Aufenthaltstitel“ und die Wörter „bezeichneten Aufenthaltsgenehmigungen“ durch die Wörter „bezeichnete Aufenthaltserlaubnis“ ersetzt.
 - c) In Absatz 3 Nr. 2 werden die Wörter „die Anerkennung ausländischer“ durch die Wörter „Migration und“ ersetzt.
2. (weggefallen)
3. § 2 Abs. 1 wird wie folgt gefasst:

„(1) Abweichend von den §§ 3 bis 7 ist das Zwölfte Buch Sozialgesetzbuch auf diejenigen Leistungsberechtigten entsprechend anzuwenden, die über eine Dauer von insgesamt 36 Monaten Leistungen nach § 3 erhalten haben und die Dauer des Aufenthalts nicht rechtsmissbräuchlich selbst beeinflusst haben.“
4. In § 5 Abs. 2 wird die Angabe „2 Deutsche Mark“ durch die Angabe „1,05 Euro“ ersetzt.
5. In § 8 wird die Angabe „§ 84 Abs. 1 Satz 1 des Ausländergesetzes“ jeweils durch die Angabe „§ 68 Abs. 1 Satz 1 des Aufenthaltsgesetzes“ ersetzt.
6. In § 11 Abs. 3 Satz 2 wird die Angabe „§ 84 des Ausländergesetzes“ durch die Angabe „§ 68 des Aufenthaltsgesetzes“ ersetzt.
7. § 12 wird wie folgt geändert:

- a) Absatz 1 Nr. 1 wird wie folgt gefasst:

„1. die Empfänger

 - a) von Leistungen in besonderen Fällen (§ 2),
 - b) von Grundleistungen (§ 3),
 - c) von ausschließlich anderen Leistungen (§§ 4 bis 6),“.
- b) Absatz 2 Nr. 2a wird aufgehoben.

8. In § 13 Abs. 2 wird die Angabe „zehntausend Deutsche Mark“ durch die Angabe „fünftausend Euro“ ersetzt.

Artikel 9

Änderung des Dritten Buches Sozialgesetzbuch

Das Dritte Buch Sozialgesetzbuch – Arbeitsförderung – (Artikel 1 des Gesetzes vom 24. März 1997, BGBl. I S. 594, 595), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 23. April 2004 (BGBl. I S. 602), wird wie folgt geändert:

1. Die Inhaltsübersicht wird wie folgt geändert:
 - a) In der Angabe zu § 284 wird das Wort „Genehmigungspflicht“ durch die Wörter „Arbeitsgenehmigung-EU für Staatsangehörige der neuen EU-Mitgliedstaaten“ und werden die Angaben zu §§ 285 und 286 jeweils durch die Angabe „(weggefallen)“ ersetzt.
 - b) In der Angabe zu § 406 wird das Wort „Genehmigung“ durch das Wort „Aufenthaltstitel“ ersetzt.
 - c) In der Angabe zu § 407 werden nach dem Wort „Beschäftigung“ die Wörter „oder Erwerbstätigkeit“ eingefügt.
 - d) Im Zweiten Abschnitt des Dreizehnten Kapitels werden die Angaben zu den §§ 419, 420a durch die Angaben „(weggefallen)“ ersetzt.
 - e) Im Fünften Abschnitt des Dreizehnten Kapitels wird nach der Angabe zu § 434g die Angabe „§ 434h Zuwanderungsgesetz“ eingefügt.
2. § 63 Abs. 1 wird wie folgt geändert:
 - a) In Nummer 3 werden nach dem Wort „sind“ die Wörter „oder bei denen das Vorliegen der Voraussetzungen des § 60 Abs. 1 des Aufenthaltsgesetzes festgestellt wurde“ eingefügt.
 - b) Nummer 4 wird wie folgt gefasst:

„4. Ausländer, die ihren gewöhnlichen Aufenthalt im Inland haben und eine Niederlassungserlaubnis nach § 23 Abs. 2 des Aufenthaltsgesetzes besitzen,“.
 - c) Nummer 6 wird aufgehoben.
 - d) Die bisherigen Nummern 7 und 8 werden Nummern 6 und 7 und in der neuen Nummer 7 wird das Wort „Aufenthaltsgesetz/EWG“ durch das Wort „Freizügigkeitsgesetz/EU“ ersetzt.
- 2a. § 284 wird wie folgt gefasst:

„§ 284

Arbeitsgenehmigung-EU für
Staatsangehörige der neuen EU-Mitgliedstaaten

- (1) Staatsangehörige der Staaten, die nach dem Vertrag vom 16. April 2003 über den Beitritt der Tschechischen Republik, der Republik Estland, der Republik Zypern, der Republik Lettland, der Republik Litauen, der Republik Ungarn, der Republik Malta, der Republik Polen, der Republik Slowenien und der Slowakischen Republik zur Europäischen Union (BGBl. 2003 II S. 1408) der Europäischen Union beigetreten sind, und deren freizügigkeitsberechtigte Familienangehörige dürfen eine Beschäftigung nur mit Genehmigung der Bundesagentur für Arbeit ausüben und von Arbeitgebern nur beschäftigt werden, wenn sie eine solche Genehmigung besitzen, soweit nach Maßgabe des EU-Beitrittsvertrages abweichende Regelungen als Übergangsregelungen der Arbeitnehmerfreizügigkeit Anwendung finden.
- (2) Die Genehmigung wird befristet als Arbeitserlaubnis-EU erteilt, wenn nicht Anspruch auf eine unbefristete Erteilung als Arbeitsberechtigung-EU besteht.
- (3) Die Arbeitserlaubnis-EU kann nach Maßgabe des § 39 Abs. 2 bis 4 und 6 des Aufenthaltsgesetzes erteilt werden.
- (4) Ausländern nach Absatz 1, die ihren Wohnsitz oder gewöhnlichen Aufenthalt im Ausland haben und eine Beschäftigung im Bundesgebiet aufnehmen wollen, darf eine Arbeitserlaubnis-EU für eine Beschäftigung, die keine qualifizierte Berufsausbildung voraussetzt, nur erteilt werden, wenn dies durch zwischenstaatliche Vereinbarung bestimmt ist oder aufgrund einer Rechtsverordnung zulässig ist. Für die Beschäftigungen, die durch Rechtsverordnung zugelassen werden, ist Staatsangehörigen aus den Mitgliedstaaten der Europäischen Union nach Absatz 1 gegenüber Staatsangehörigen aus Drittstaaten vorrangig eine Arbeitserlaubnis-EU zu erteilen, soweit dies der EU-Beitrittsvertrag vorsieht.
- (5) Die Erteilung der Arbeitsberechtigung-EU bestimmt sich nach § 12a Arbeitsgenehmigungsverordnung.
- (6) Das Aufenthaltsgesetz und die aufgrund des § 42 des Aufenthaltsgesetzes erlassenen Rechtsverordnungen zum Arbeitsmarktzugang gelten entsprechend, soweit sie für die Ausländer nach Absatz 1 günstigere Regelungen enthalten. Bei Anwendung der Vorschriften steht die Arbeitsgenehmigung-EU der Zustimmung zu einem Aufenthaltstitel nach § 4 Abs. 3 des Aufenthaltsgesetzes gleich.“
3. Die §§ 285 und 286 werden aufgehoben.
4. § 287 Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 wird wie folgt gefasst:
- „3. Zusicherung, Erteilung und Aufhebung der Zustimmung der Bundesagentur für Arbeit zur Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis zum Zwecke der Beschäftigung,“.

5. (weggefallen)
6. Im Siebten Kapitel, Zweiter Abschnitt, Zweiter Unterabschnitt wird die Überschrift „Vierter Titel Anwerbung aus dem Ausland“ gestrichen.
7. § 304 wird wie folgt geändert:
- a) Absatz 1 Nr. 2 wird wie folgt gefasst:
- „2. ausländische Arbeitnehmer den erforderlichen Aufenthaltstitel, eine Aufenthaltsgestattung oder eine Duldung, die sie zur Ausübung ihrer Beschäftigung berechtigen, oder die erforderliche Genehmigung nach § 284 Abs. 1 besitzen und nicht zu ungünstigeren Arbeitsbedingungen als vergleichbare deutsche Arbeitnehmer beschäftigt werden oder wurden,“.
- b) In Absatz 2 Satz 1 Nr. 6 werden die Wörter „in § 63 des Ausländergesetzes“ durch die Wörter „in § 71 des Aufenthaltsgesetzes“ ersetzt.
8. § 306 Abs. 1 wird wie folgt geändert:
- a) In Satz 1 werden die Wörter „mit einer erforderlichen Genehmigung“ durch die Wörter „den erforderlichen Aufenthaltstitel, eine Aufenthaltsgestattung oder eine Duldung, die sie zur Ausübung ihrer Beschäftigung berechtigen, oder die erforderliche Genehmigung nach § 284 Abs. 1 besitzen“ ersetzt.
- b) In Satz 4 werden die Wörter „ihre Aufenthaltsgenehmigung oder Duldung“ durch die Wörter „ihren Aufenthaltstitel, ihre Duldung oder ihre Aufenthaltsgestattung (§ 55 des Asylverfahrensgesetzes)“ ersetzt.
9. In § 308 Abs. 3 Satz 1 Nr. 5 wird das Wort „Ausländergesetz“ durch das Wort „Aufenthaltsgesetz“ ersetzt.
10. In § 336a Satz 1 wird die Nummer 2 gestrichen und die bisherigen Nummern 3 bis 5 werden die Nummern 2 bis 4.
11. § 394 Abs. 1 Satz 2 wird wie folgt geändert:
- a) Nummer 5 wird wie folgt gefasst:
- „5. die Zustimmung zur Zulassung der Beschäftigung nach dem Aufenthaltsgesetz sowie die Zustimmung zur Anwerbung aus dem Ausland,“.
- b) In Nummer 7 wird das Wort „Ausländergesetz“ durch das Wort „Aufenthaltsgesetz“ ersetzt.
12. § 404 wird wie folgt geändert:
- a) In Absatz 1 Nr. 2 werden die Buchstaben a und b wie folgt gefasst:
- „a) Ausländer entgegen § 4 Abs. 3 des Aufenthaltsgesetzes ohne den erforderlichen Aufenthaltstitel oder ohne eine Aufenthaltsgestattung oder eine Duldung, die sie zur

Ausübung ihrer Beschäftigung berechtigen, oder entgegen § 284 Abs. 1 ohne erforderliche Genehmigung beschäftigt oder

- b) einen Nachunternehmer einsetzt oder zulässt, dass ein Nachunternehmer tätig wird, der Ausländer entgegen § 4 Abs. 3 des Aufenthaltsgesetzes ohne den erforderlichen Aufenthaltstitel oder ohne eine Aufenthaltsgestattung oder eine Duldung, die sie zur Ausübung ihrer Beschäftigung berechtigen, oder entgegen § 284 Abs. 1 Ausländer ohne erforderliche Genehmigung beschäftigt.“
- b) Absatz 2 wird wie folgt geändert:
 - aa) Die Nummern 3 und 4 werden wie folgt gefasst:
 - „3. einen Ausländer entgegen § 4 Abs. 3 des Aufenthaltsgesetzes ohne den erforderlichen Aufenthaltstitel oder ohne eine Aufenthaltsgestattung oder eine Duldung, die zur Ausübung ihrer Beschäftigung berechtigen, oder entgegen § 284 Abs. 1 Ausländer ohne erforderliche Genehmigung beschäftigt,
 - 4. eine Beschäftigung ohne den nach § 4 Abs. 3 des Aufenthaltsgesetzes erforderlichen Aufenthaltstitel oder ohne eine Aufenthaltsgestattung oder eine Duldung, die zur Ausübung ihrer Beschäftigung berechtigen, oder ohne Genehmigung nach § 284 Abs. 1 ausübt,“.
 - bb) In Nummer 5 wird die Angabe „§ 284 Abs. 3“ durch die Angabe „§ 39 Abs. 2 Satz 3 des Aufenthaltsgesetzes“ ersetzt.
- 13. In § 405 Abs. 4 werden die Wörter „erforderliche Genehmigung nach § 284 Abs. 1 Satz 1“ durch die Wörter „erforderlichen Aufenthaltstitel nach § 4 Abs. 3 des Aufenthaltsgesetzes oder ohne eine Aufenthaltsgestattung oder eine Duldung, die sie zur Ausübung ihrer Beschäftigung berechtigen, oder ohne eine Genehmigung nach § 284 Abs. 1“ ersetzt.
- 14. In § 406 Abs. 1 wird die Angabe „eine Genehmigung nach § 284 Abs. 1 Satz 1“ durch die Angabe „einen Aufenthaltstitel nach § 4 Abs. 3 des Aufenthaltsgesetzes, eine Aufenthaltsgestattung oder eine Duldung, die zur Ausübung der Beschäftigung berechtigen, oder eine Genehmigung nach § 284 Abs. 1“ ersetzt.
- 15. § 407 wird wie folgt geändert:
 - a) (weggefallen)
 - b) In Absatz 1 Nr. 1 wird die Angabe „eine Genehmigung nach § 284 Abs. 1 Satz 1“ durch die Angabe „einen Aufenthaltstitel nach § 4 Abs. 3 des Aufenthaltsgesetzes, eine Aufenthaltsgestattung oder eine Duldung, die zur Ausübung der Beschäftigung berechtigen, oder eine Genehmigung nach § 284 Abs. 1“ ersetzt.

c) In Absatz 1 wird Nummer 2 wie folgt gefasst:

„2. eine in

a) § 404 Abs. 2 Nr. 3 oder

b) § 404 Abs. 2 Nr. 4

bezeichnete vorsätzliche Handlung beharrlich wiederholt,“.

d) Absatz 2 wird wie folgt gefasst:

„(2) Handelt der Täter in den Fällen des Absatzes 1 Nr. 1 oder Nr. 2 Buchstabe a aus grobem Eigennutz, ist die Strafe Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren oder Geldstrafe.“

16. (weggefallen)

17. § 419 wird aufgehoben.

18. (weggefallen)

19. § 420a wird aufgehoben.

20. (weggefallen)

21. § 434h wird wie folgt gefasst:

„§ 434h

Zuwanderungsgesetz

Die §§ 419 und 421 Abs. 3 sind in der bis zum 31. Dezember 2004 geltenden Fassung bis zum Ende des Deutsch-Sprachlehrgangs weiterhin anzuwenden, wenn der Anspruch vor dem 1. Januar 2005 entstanden ist und der Deutsch-Sprachlehrgang begonnen hat. In diesen Fällen trägt der Bund die Ausgaben der Sprachförderung; Verwaltungskosten der Bundesagentur für Arbeit werden nicht erstattet.“

22. § 434k wird wie folgt gefasst:

„§ 434k

Viertes Gesetz für

moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt

Die §§ 419, 420 Abs. 3 und § 421 Abs. 3 sind in der bis zum 31. Dezember 2004 geltenden Fassung bis zum Ende des Deutsch-Sprachlehrgangs weiterhin anzuwenden, wenn vor dem 1. Januar 2005 der Anspruch entstanden ist und der Deutsch-Sprachlehrgang begonnen hat. In diesen Fällen trägt der Bund die Ausgaben der Sprachförderung; Verwaltungskosten der Bundesagentur für Arbeit werden nicht erstattet.“

Artikel 10

Änderungen sonstiger sozial- und leistungsrechtlicher Gesetze

- 1. § 1 Abs. 2a des Unterhaltsvorschussgesetzes in der Fassung der Bekanntmachung vom 2. Januar 2002 (BGBl. I S. 2, 615) wird wie folgt gefasst:

„(2a) Ein Ausländer hat einen Anspruch nach diesem Gesetz nur, wenn er oder der in Absatz 1 Nr. 2 bezeichnete Elternteil im Besitz

1. einer Niederlassungserlaubnis,
2. einer Aufenthaltserlaubnis zum Zwecke der Erwerbstätigkeit,
3. einer Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Abs. 1 und 2, den §§ 31, 37, 38 des Aufenthaltsgesetzes oder
4. einer Aufenthaltserlaubnis zum Zwecke des Familiennachzugs zu einem Deutschen oder zu einer von den Nummern 1 bis 3 erfassten Person ist.

Abweichend von Satz 1 besteht der Anspruch für Angehörige eines Mitgliedstaates der Europäischen Union oder eines anderen Vertragsstaates des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum mit Beginn des Aufenthaltsrechts. Auch bei Besitz einer Aufenthaltserlaubnis hat ein Ausländer keinen Anspruch auf Unterhaltsleistung nach diesem Gesetz, wenn der in Absatz 1 Nr. 2 bezeichnete Elternteil ein Saisonarbeitnehmer, ein Werkvertragsarbeitnehmer oder ein Arbeitnehmer ist, der zur vorübergehenden Dienstleistung nach Deutschland entsandt ist.“

2. (weggefallen)

3. Das Bundesausbildungsförderungsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 6. Juni 1983 (BGBl. I S. 645, 1680), zuletzt geändert durch Artikel 21 des Gesetzes vom 27. Dezember 2003 (BGBl. I S. 3022), wird wie folgt geändert:

1. § 5 wird wie folgt geändert:

- a) In Absatz 1 Satz 1 wird die Angabe „§ 8 Abs. 1 Nr. 1, 7 und 8“ durch die Angabe „§ 8 Abs. 1“ ersetzt.
- b) Absatz 2 Satz 4 wird wie folgt gefasst:
„Satz 1 Nr. 3 gilt nicht für die in § 8 Abs. 2 bezeichneten Auszubildenden.“

2. § 8 Abs. 1 wird wie folgt geändert:

a) Nummer 4 wird wie folgt gefasst:

„4. Ausländern, die ihren gewöhnlichen Aufenthalt im Inland haben und eine Niederlassungserlaubnis nach § 23 Abs. 2 des Aufenthaltsgesetzes besitzen,“.

- b) In Nummer 6 wird die Angabe „§ 51 Abs. 1 des Ausländergesetzes“ durch die Angabe „§ 60 Abs. 1 des Aufenthaltsgesetzes“ ersetzt.
- c) In Nummer 8 wird das Wort „Aufenthaltsgesetz/EWG“ durch das Wort „Freizügigkeitsgesetz/EU“ ersetzt.
- d) In Nummer 9 wird das Wort „EG-Mitgliedstaates“ durch die Wörter „Mitgliedstaates der Europäischen Union“ ersetzt.

4. § 1 des Bundeserziehungsgeldgesetzes in der Fassung der Bekanntmachung vom 9. Februar 2004 (BGBl. I S. 206) wird wie folgt geändert:

1. Absatz 6 wird wie folgt geändert:

a) Satz 2 wird wie folgt gefasst:

„Ein anderer Ausländer ist anspruchsberechtigt, wenn er im Besitz

1. einer Niederlassungserlaubnis,
2. einer Aufenthaltserlaubnis zum Zwecke der Erwerbstätigkeit,
3. einer Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Abs. 1 und 2, den §§ 31, 37, 38 des Aufenthaltsgesetzes oder
4. einer Aufenthaltserlaubnis zum Zwecke des Familiennachzugs zu einem Deutschen oder zu einer von den Nummern 1 bis 3 erfassten Person ist.“

b) Satz 4 wird gestrichen.

2. In Absatz 9 Satz 1 werden nach dem Wort „wer“ die Wörter „Saisonarbeitnehmer oder Werkvertragsarbeitnehmer ist oder“ eingefügt.

5. § 1 Abs. 3 des Bundeskindergeldgesetzes in der Fassung der Bekanntmachung vom 2. Januar 2002 (BGBl. I S. 6), das durch Artikel 21 des Gesetzes vom 29. Dezember 2003 (BGBl. I S. 3076) geändert worden ist, wird wie folgt gefasst:

„(3) Ein Ausländer erhält Kindergeld nur, wenn er im Besitz

1. einer Niederlassungserlaubnis,
2. einer Aufenthaltserlaubnis zum Zwecke der Erwerbstätigkeit,
3. einer Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Abs. 1 und 2, den §§ 31, 37, 38 des Aufenthaltsgesetzes oder
4. einer Aufenthaltserlaubnis zum Zwecke des Familiennachzugs zu einem Deutschen oder zu einer von den Nummern 1 bis 3 erfassten Person ist.

Ein Saisonarbeitnehmer, ein Werkvertragsarbeitnehmer und ein Arbeitnehmer, der zur vorübergehenden Dienstleistung nach Deutschland entsandt ist, erhält kein Kindergeld.“

6. Das Fünfte Buch Sozialgesetzbuch – Gesetzliche Krankenversicherung – (Artikel 1 des Gesetzes vom 20. Dezember 1988, BGBl. I S. 2477, 2482), zuletzt geändert durch Artikel 4 des Gesetzes vom 27. Dezember 2003 (BGBl. I S. 3022), wird wie folgt geändert:

1. In § 27 Abs. 2 werden die Wörter „ , zur Ausreise verpflichtete Ausländer, deren Aufenthalt aus völkerrechtlichen, politischen oder humanitären Gründen geduldet wird“ durch die Wörter „Ausländer, denen eine Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Abs. 4 und 5 des Aufenthaltsgesetzes erteilt wurde“ ersetzt.

2. § 306 wird wie folgt geändert:
 - a) In den Sätzen 1 und 2 wird die Angabe „§ 63 des Ausländergesetzes“ jeweils durch die Angabe „§ 71 des Aufenthaltsgesetzes“ ersetzt.
 - b) In Satz 1 Nr. 2 werden die Wörter „die erforderliche Genehmigung nach § 284 Abs. 1 Satz 1 des Dritten Buches“ durch die Wörter „den erforderlichen Aufenthaltstitel nach § 4 Abs. 3 des Aufenthaltsgesetzes, eine Aufenthaltsgestattung oder eine Duldung, die zur Ausübung der Beschäftigung berechtigen, oder eine Genehmigung nach § 284 Abs. 1 des Dritten Buches Sozialgesetzbuch“ ersetzt.
 - c) In Satz 1 Nr. 7 wird das Wort „Ausländergesetz“ durch das Wort „Aufenthaltsgesetz“ ersetzt.
7. § 321 des Sechsten Buches Sozialgesetzbuch – Gesetzliche Rentenversicherung – in der Fassung der Bekanntmachung vom 19. Februar 2002 (BGBl. I S. 754, 1404, 3384), das zuletzt durch das Gesetz vom 29. April 2004 (BGBl. I S. 678) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:
 1. In den Sätzen 1 und 2 wird die Angabe „§ 63 des Ausländergesetzes“ jeweils durch die Angabe „§ 71 des Aufenthaltsgesetzes“ ersetzt.
 2. In Satz 1 Nr. 2 werden die Wörter „die erforderliche Genehmigung nach § 284 Abs. 1 Satz 1 des Dritten Buches“ durch die Wörter „den erforderlichen Aufenthaltstitel nach § 4 Abs. 3 des Aufenthaltsgesetzes, eine Aufenthaltsgestattung oder eine Duldung, die zur Ausübung der Beschäftigung berechtigen, oder eine Genehmigung nach § 284 Abs. 1 des Dritten Buches Sozialgesetzbuch“ ersetzt.
 3. In Satz 1 Nr. 7 wird das Wort „Ausländergesetz“ durch das Wort „Aufenthaltsgesetz“ ersetzt.
8. § 211 des Siebten Buches Sozialgesetzbuch – Gesetzliche Unfallversicherung – (Artikel 1 des Gesetzes vom 7. August 1996, BGBl. I S. 1254), das zuletzt durch Artikel 3 des Gesetzes vom 23. April 2004 (BGBl. I S. 606) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:
 1. In den Sätzen 1 und 2 wird die Angabe „§ 63 des Ausländergesetzes“ jeweils durch die Angabe „§ 71 des Aufenthaltsgesetzes“ ersetzt.
 2. In Satz 1 Nr. 2 werden die Wörter „erforderliche Genehmigung nach § 284 Abs. 1 Satz 1 des Dritten Buches“ durch die Wörter „erforderlichen Aufenthaltstitel nach § 4 Abs. 3 des Aufenthaltsgesetzes, eine Aufenthaltsgestattung oder eine Duldung, die zur Ausübung der Beschäftigung berechtigen, oder eine Genehmigung nach § 284 Abs. 1 des Dritten Buches Sozialgesetzbuch“ ersetzt.
 3. In Satz 1 Nr. 7 wird das Wort „Ausländergesetz“ durch das Wort „Aufenthaltsgesetz“ ersetzt.
9. (weggefallen)
10. § 71 Abs. 2 des Zehnten Buches Sozialgesetzbuch – Sozialverwaltungsverfahren und Sozialdatenschutz – in der Fassung der Bekanntmachung vom 18. Januar 2001 (BGBl. I S. 130), das zuletzt durch Artikel 4 Abs. 72 des Gesetzes vom 5. Mai 2004 (BGBl. I S. 718) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:
 1. Satz 1 wird wie folgt geändert:
 - a) Nummer 1 wird wie folgt geändert:
 - aa) Im einleitenden Satzteil wird die Angabe „§ 76 Abs. 1 des Ausländergesetzes“ durch die Angabe „§ 87 Abs. 1 des Aufenthaltsgesetzes“ ersetzt.
 - bb) In Buchstabe c wird die Angabe „§ 46 Nr. 4 des Ausländergesetzes“ durch die Angabe „§ 55 Abs. 2 Nr. 4 des Aufenthaltsgesetzes“ ersetzt.
 - cc) In Buchstabe d wird die Angabe „§§ 45 bis 48 des Ausländergesetzes“ durch die Angabe „§§ 53 bis 56 des Aufenthaltsgesetzes“ ersetzt.
 - b) In Nummer 2 wird die Angabe „§ 76 Abs. 2 des Ausländergesetzes“ durch die Angabe „§ 87 Abs. 2 des Aufenthaltsgesetzes“ ersetzt.
 - c) In Nummer 3 wird die Angabe „§ 76 Abs. 5 Nr. 4 und 6 des Ausländergesetzes“ durch die Angabe „§ 99 Abs. 1 Nr. 14 Buchstabe d und f des Aufenthaltsgesetzes“ ersetzt.
 2. In Satz 2 Nr. 2 wird die Angabe „§ 46 Nr. 4 des Ausländergesetzes“ durch die Angabe „§ 55 Abs. 2 Nr. 4 des Aufenthaltsgesetzes“ ersetzt.
- 10a. § 23 des Zwölften Buches Sozialgesetzbuch – Sozialhilfe – (Artikel 1 des Gesetzes vom 27. Dezember 2003, BGBl. I S. 3022, 3023) wird wie folgt geändert:
 1. Absatz 1 Satz 4 wird wie folgt gefasst:

„Die Einschränkungen nach Satz 1 gelten nicht für Ausländer, die im Besitz einer Niederlassungserlaubnis oder eines befristeten Aufenthaltstitels sind und sich voraussichtlich dauerhaft im Bundesgebiet aufhalten.“
 2. Absatz 5 Satz 2 wird wie folgt gefasst:

„Das Gleiche gilt für Ausländer, die einen räumlich nicht beschränkten Aufenthaltstitel nach den §§ 23, 23a, 24 Abs. 1 oder § 25 Abs. 3 bis 5 des Aufenthaltsgesetzes besitzen, wenn sie sich außerhalb des Landes aufhalten, in dem der Aufenthaltstitel erstmals erteilt worden ist.“
11. § 1 des Opferentschädigungsgesetzes in der Fassung der Bekanntmachung vom 7. Januar 1985 (BGBl. I S. 1), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 6. Dezember 2000 (BGBl. I S. 1676) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:
 1. Absatz 5 Satz 2 wird wie folgt gefasst:

„Ein rechtmäßiger Aufenthalt im Sinne dieses Gesetzes ist auch gegeben, wenn die Abschiebung aus rechtlichen oder tatsächlichen Gründen oder auf Grund erheblicher öffentlicher Interessen ausgesetzt ist.“

2. Absatz 7 wird wie folgt geändert:

- a) In Satz 1 Nr. 2 wird das Wort „Aufenthaltsge-nehmigung“ durch das Wort „Aufenthalts-titel“ ersetzt.
- b) In Satz 2 wird die Angabe „§ 46 Nr. 1 bis 4 oder § 47 des Ausländergesetzes“ durch die Angabe „den §§ 53, 54 oder 55 Abs. 2 Nr. 1 bis 4 des Aufenthaltsgesetzes“ ersetzt.

Artikel 11

Änderungen sonstiger Gesetze

1. In § 2 Abs. 1 Satz 3 des Gesetzes über die Wahl des Bundespräsidenten durch die Bundesversammlung in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 1100-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, das durch Artikel 2 des Gesetzes vom 24. Juni 1975 (BGBl. I S. 1593) geändert worden ist, wird die Angabe „§ 1 Abs. 2 des Ausländergesetzes“ durch die Angabe „§ 2 Abs. 1 des Aufenthaltsgesetzes“ ersetzt.
2. In § 3 Abs. 1 Satz 2 des Bundeswahlgesetzes in der Fassung der Bekanntmachung vom 23. Juli 1993 (BGBl. I S. 1288, 1594), das zuletzt durch Artikel 2 der Verordnung vom 25. November 2003 (BGBl. I S. 2304) geändert worden ist, wird die Angabe „§ 1 Abs. 2 des Ausländergesetzes“ durch die Angabe „§ 2 Abs. 1 des Aufenthaltsgesetzes“ ersetzt.
3. Das Bundesgrenzschutzgesetz vom 19. Oktober 1994 (BGBl. I S. 2978, 2979), zuletzt geändert durch Artikel 4 Abs. 2 des Gesetzes vom 5. Mai 2004 (BGBl. I S. 718), wird wie folgt geändert:
 1. In § 12 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 wird das Wort „Ausländergesetzes“ durch das Wort „Aufenthaltsgesetzes“ ersetzt.
 2. In § 45 Abs. 3 Nr. 3 werden die Wörter „erforderliche Aufenthaltsgenehmigung“ durch die Wörter „erforderlichen Aufenthaltstitel“ ersetzt.
4. Artikel 6a des Gesetzes zu dem Schengener Übereinkommen vom 19. Juni 1990 betreffend den schrittweisen Abbau der Kontrollen an den gemeinsamen Grenzen vom 15. Juli 1993 (BGBl. 1993 II S. 1010, 1994 II S. 631), das zuletzt durch Artikel 28 des Gesetzes vom 3. Dezember 2001 (BGBl. I S. 3306) geändert worden ist, wird aufgehoben.
5. In § 3 Abs. 1 Satz 1 Nr. 7 des Artikel 10-Gesetzes vom 26. Juni 2001 (BGBl. I S. 1254, 2298), das zuletzt durch § 151 Abs. 2 des Gesetzes vom 22. Juni 2004 (BGBl. I S. 1190) geändert worden ist, wird die Angabe „§ 92 Abs. 1 Nr. 7 des Ausländergesetzes“ durch die Angabe „§ 95 Abs. 1 Nr. 8 des Aufenthaltsgesetzes“ ersetzt.
6. Anlage I (Bundesbesoldungsordnungen A und B) des Bundesbesoldungsgesetzes in der Fassung der Bekanntmachung vom 6. August 2002 (BGBl. I S. 3020), das zuletzt durch Artikel 3 § 1 des Gesetzes vom 22. Juni 2004 (BGBl. I S. 1248) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:
 1. In der Besoldungsgruppe B 3 wird die Amtsbezeichnung „Bundesbeauftragter für Asylangelegenheiten“ gestrichen.
 2. In der Besoldungsgruppe B 8 wird die Amtsbezeichnung „Präsident des Bundesamtes für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge“ durch die Amtsbezeichnung „Präsident des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge“ ersetzt.
7. § 11 Abs. 3 Nr. 2 der Bundes-Apothekerordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 19. Juli 1989 (BGBl. I S. 1478, 1842), die zuletzt durch Artikel 16 der Verordnung vom 25. November 2003 (BGBl. I S. 2304) geändert worden ist, wird wie folgt gefasst:

„2. eine Niederlassungserlaubnis nach § 23 Abs. 2 des Aufenthaltsgesetzes besitzt,“.
8. § 10 Abs. 3 Nr. 2 der Bundesärzteordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 16. April 1987 (BGBl. I S. 1218), die zuletzt durch Artikel 7 des Gesetzes vom 27. April 2002 (BGBl. I S. 1467) geändert worden ist, wird wie folgt gefasst:

„2. eine Niederlassungserlaubnis nach § 23 Abs. 2 des Aufenthaltsgesetzes besitzt,“.
9. § 4 Abs. 2 Satz 4 Nr. 2 des Psychotherapeutengesetzes vom 16. Juni 1998 (BGBl. I S. 1311), das zuletzt durch Artikel 22 der Verordnung vom 25. November 2003 (BGBl. I S. 2304) geändert worden ist, wird wie folgt gefasst:

„2. eine Niederlassungserlaubnis nach § 23 Abs. 2 des Aufenthaltsgesetzes besitzen,“.
10. § 13 Abs. 3 Nr. 2 des Gesetzes über die Ausübung der Zahnheilkunde in der Fassung der Bekanntmachung vom 16. April 1987 (BGBl. I S. 1225), das zuletzt durch Artikel 13 des Gesetzes vom 27. April 2002 (BGBl. I S. 1467) geändert worden ist, wird wie folgt gefasst:

„2. eine Niederlassungserlaubnis nach § 23 Abs. 2 des Aufenthaltsgesetzes besitzt,“.
11. § 8 Abs. 1 Nr. 4 des Aufstiegsfortbildungsförderungsgesetzes vom 23. April 1996 (BGBl. I S. 623), das zuletzt durch Artikel 4 des Gesetzes vom 29. Dezember 2003 (BGBl. I S. 3076) geändert worden ist, wird wie folgt gefasst:

„4. Ausländern, die ihren gewöhnlichen Aufenthalt im Inland haben und eine Niederlassungserlaubnis nach § 23 Abs. 2 des Aufenthaltsgesetzes besitzen,“.
12. Die Strafprozessordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 7. April 1987 (BGBl. I S. 1074, 1319), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 24. Juni 2004 (BGBl. I S. 1354), wird wie folgt geändert:

1. § 100a Satz 1 wird wie folgt geändert:
 - a) In Nummer 1 Buchstabe c wird die Angabe „§ 92 Abs. 1 Nr. 7 des Ausländergesetzes“ durch die Angabe „§ 95 Abs. 1 Nr. 8 des Aufenthaltsgesetzes“ ersetzt.
 - b) In Nummer 5 wird die Angabe „§ 92a Abs. 2 oder § 92b des Ausländergesetzes“ durch die Angabe „§ 96 Abs. 2 oder § 97 des Aufenthaltsgesetzes“ ersetzt.
2. In § 100c Abs. 1 Nr. 3 Buchstabe f wird die Angabe „§ 92a Abs. 2 oder § 92b des Ausländergesetzes“ durch die Angabe „§ 96 Abs. 2 oder § 97 des Aufenthaltsgesetzes“ ersetzt.
- 12a. In § 8 Abs. 2 des Gesetzes über das gerichtliche Verfahren bei Freiheitsentziehungen in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 316-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, das zuletzt durch Artikel 8 Abs. 6 des Gesetzes vom 27. April 2001 (BGBl. I S. 751) geändert worden ist, wird die Angabe „§ 57 des Ausländergesetzes“ durch die Angabe „§ 62 des Aufenthaltsgesetzes“ ersetzt.
13. § 6 des Adoptionsübereinkommens-Ausführungsgesetzes vom 5. November 2001 (BGBl. I S. 2950), das durch Artikel 4 Abs. 38 des Gesetzes vom 5. Mai 2004 (BGBl. I S. 718) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:
 1. In Absatz 1 wird das Wort „Ausländergesetzes“ durch das Wort „Aufenthaltsgesetzes“ ersetzt.
 2. Absatz 3 wird wie folgt geändert:
 - a) In Satz 1 werden die Wörter „unbefristete Verlängerung“ durch die Wörter „Erteilung einer Niederlassungserlaubnis“ ersetzt.
 - b) Satz 2 wird aufgehoben.
14. Das Strafgesetzbuch in der Fassung der Bekanntmachung vom 13. November 1998 (BGBl. I S. 3322), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 27. Dezember 2003 (BGBl. I S. 3007), wird wie folgt geändert:
 1. In § 261 Abs. 1 Satz 2 Nr. 4 Buchstabe b wird die Angabe „§ 92a des Ausländergesetzes“ durch die Angabe „§ 96 des Aufenthaltsgesetzes“ ersetzt.
 2. In § 276a wird das Wort „Aufenthaltsgenehmigungen“ durch das Wort „Aufenthaltstitel“ ersetzt.
15. § 3 des Gesetzes zur Bekämpfung der Schwarzarbeit in der Fassung der Bekanntmachung vom 6. Februar 1995 (BGBl. I S. 165), das zuletzt durch Artikel 45 des Gesetzes vom 23. Dezember 2003 (BGBl. I S. 2848) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:
 1. In Absatz 1 Nr. 3 und Absatz 2 wird die Angabe „§ 63 des Ausländergesetzes“ jeweils durch die Angabe „§ 71 des Aufenthaltsgesetzes“ ersetzt.
 2. Absatz 2 wird wie folgt geändert:
 - a) In Nummer 2 werden die Wörter „erforderliche Genehmigung nach § 284 Abs. 1 Satz 1 des Dritten Buches Sozialgesetzbuch.“ durch die Wörter „erforderlichen Aufenthaltstitel nach § 4 Abs. 3 des Aufenthaltsgesetzes, eine Aufenthaltsgestattung oder eine Duldung, die zur Ausübung der Beschäftigung berechtigen, oder eine Genehmigung nach § 284 Abs. 1 des Dritten Buches Sozialgesetzbuch“ ersetzt.
16. In Artikel 2 § 2 Abs. 6 Satz 3 des Streitkräfteaufenthaltsgesetzes vom 20. Juli 1995 (BGBl. 1995 II S. 554), das zuletzt durch Artikel 80 der Verordnung vom 25. November 2003 (BGBl. I S. 2304) geändert worden ist, wird das Wort „Ausländergesetzes“ durch das Wort „Aufenthaltsgesetzes“ ersetzt.
17. Das Einkommensteuergesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 19. Oktober 2002 (BGBl. I S. 4210, 2003 I S. 179), zuletzt geändert durch Artikel 9 des Gesetzes vom 29. Dezember 2003 (BGBl. I S. 3076), wird wie folgt geändert:
 1. In § 52 wird nach Absatz 61 folgender Absatz eingefügt:

„(61a) § 62 Abs. 2 in der Fassung des Gesetzes vom ... [Einsetzen: Datum der Verkündung des Zuwanderungsgesetzes] (BGBl. I S. ... [Einsetzen: Ausfertigungsdatum und Seitenzahl der Verkündung des vorliegenden Änderungsgesetzes]) ist erstmals für den Veranlagungszeitraum 2005 anzuwenden.“
 2. § 62 Abs. 2 wird wie folgt gefasst:

„(2) Ein Ausländer erhält Kindergeld nur, wenn er im Besitz

 1. einer Niederlassungserlaubnis,
 2. einer Aufenthaltserlaubnis zum Zwecke der Erwerbstätigkeit,
 3. einer Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Abs. 1 und 2, den §§ 31, 37, 38 des Aufenthaltsgesetzes oder
 4. einer Aufenthaltserlaubnis zum Zwecke des Familiennachzugs zu einem Deutschen oder zu einer von den Nummern 1 bis 3 erfassten Person ist.

Ein Saisonarbeitnehmer, ein Werkvertragsarbeitnehmer und ein Arbeitnehmer, der zur vorübergehenden Dienstleistung nach Deutschland entsandt ist, erhält kein Kindergeld.“
18. Die Gewerbeordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 22. Februar 1999 (BGBl. I S. 202), zuletzt geändert durch Artikel 35a des Gesetzes vom 24. Dezember 2003 (BGBl. I S. 2954), wird wie folgt geändert:
 1. § 139b wird wie folgt geändert:
 - a) Absatz 7 wird wie folgt geändert:
 - aa) In Nummer 1 wird die Angabe „erforderliche Genehmigung nach § 284 Abs. 1 Satz 1 des Dritten Buches Sozialgesetzbuch“ durch die Angabe „erforderlichen

- Aufenthaltstitel nach § 4 Abs. 3 des Aufenthaltsgesetzes, eine Aufenthaltsgestattung oder eine Duldung, die zur Ausübung der Beschäftigung berechtigen, oder eine Genehmigung nach § 284 Abs. 1 des Dritten Buches Sozialgesetzbuch“ ersetzt.
- bb) In Nummer 6 wird das Wort „Ausländergesetz“ durch das Wort „Aufenthaltsgesetz“ ersetzt.
 - cc) Im letzten Satzteil wird die Angabe „§ 63 des Ausländergesetzes“ durch die Angabe „§ 71 des Aufenthaltsgesetzes“ ersetzt.
- b) In Absatz 8 Nr. 5 wird die Angabe „§ 63 des Ausländergesetzes“ durch die Angabe „§ 71 des Aufenthaltsgesetzes“ ersetzt.
2. In § 150a Abs. 2 Nr. 1 wird die Angabe „§ 92 Abs. 1 Nr. 4 des Ausländergesetzes“ durch die Angabe „§ 95 Abs. 1 Nr. 4 des Aufenthaltsgesetzes“ ersetzt.
19. In § 1 Nr. 3 des Gesetzes über eine Wiedereingliederungshilfe im Wohnungsbau für rückkehrende Ausländer vom 18. Februar 1986 (BGBl. I S. 280), das durch Artikel 72 des Gesetzes vom 23. Dezember 2003 (BGBl. I S. 2848) geändert worden ist, werden die Wörter „Aufenthalts-erlaubnis oder Aufenthaltsberechtigung“ durch die Wörter „Niederlassungs-erlaubnis oder Aufenthalts-erlaubnis zu Erwerbszwecken, zum Zweck des Familiennachzugs oder ohne Bindung an einen Aufenthaltswitzweck“ ersetzt.
20. § 23 Abs. 3 des Arbeitsschutzgesetzes vom 7. August 1996 (BGBl. I S. 1246), das zuletzt durch Artikel 2b des Gesetzes vom 23. April 2004 (BGBl. I S. 602) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:
- 1. Satz 1 wird wie folgt geändert:
 - a) In Nummer 1 wird die Angabe „die erforderliche Genehmigung nach § 284 Abs. 1 Satz 1 des Dritten Buches Sozialgesetzbuch“ durch die Angabe „den erforderlichen Aufenthaltstitel nach § 4 Abs. 3 des Aufenthaltsgesetzes, eine Aufenthaltsgestattung oder eine Duldung, die zur Ausübung der Beschäftigung berechtigen, oder eine Genehmigung nach § 284 Abs. 1 des Dritten Buches Sozialgesetzbuch“ ersetzt.
 - b) In Nummer 6 wird das Wort „Ausländergesetz“ durch das Wort „Aufenthaltsgesetz“ ersetzt.
 - c) Im letzten Satzteil wird die Angabe „§ 63 des Ausländergesetzes“ durch die Angabe „§ 71 des Aufenthaltsgesetzes“ ersetzt.
 - 2. In Satz 2 wird die Angabe „§ 63 des Ausländergesetzes“ durch die Angabe „§ 71 des Aufenthaltsgesetzes“ ersetzt.
21. Das Arbeitnehmerüberlassungsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 3. Februar 1995 (BGBl. I S. 158), zuletzt geändert durch Artikel 2c des Gesetzes vom 23. April 2004 (BGBl. I S. 602), wird wie folgt geändert:
- 1. In § 15 Abs. 1, § 15a Abs. 1 Satz 1, Abs. 2 Nr. 1 und § 16 Abs. 1 Nr. 2 werden jeweils die Wörter „eine erforderliche Genehmigung nach § 284 Abs. 1 Satz 1 des Dritten Buches Sozialgesetzbuch“ durch die Wörter „einen erforderlichen Aufenthaltstitel nach § 4 Abs. 3 des Aufenthaltsgesetzes, eine Aufenthaltsgestattung oder eine Duldung, die zur Ausübung der Beschäftigung berechtigen, oder eine Genehmigung nach § 284 Abs. 1 des Dritten Buches Sozialgesetzbuch“ ersetzt.
 - 2. § 18 wird wie folgt geändert:
 - a) In Absatz 1 Nr. 2 wird die Angabe „§ 63 des Ausländergesetzes“ durch die Angabe „§ 71 des Aufenthaltsgesetzes“ ersetzt.
 - b) Absatz 2 wird wie folgt geändert:
 - aa) In Nummer 2 wird die Angabe „erforderliche Genehmigung nach § 284 Abs. 1 Satz 1“ durch die Angabe „erforderlichen Aufenthaltstitel nach § 4 Abs. 3 des Aufenthaltsgesetzes, eine Aufenthaltsgestattung oder eine Duldung, die zur Ausübung der Beschäftigung berechtigen, oder eine Genehmigung nach § 284 Abs. 1 des Dritten Buches Sozialgesetzbuch“ ersetzt.
 - bb) In Nummer 6 wird das Wort „Ausländergesetz“ durch das Wort „Aufenthaltsgesetz“ ersetzt.
 - cc) Im letzten Satzteil wird die Angabe „§ 63 des Ausländergesetzes“ durch die Angabe „§ 71 des Aufenthaltsgesetzes“ ersetzt.
22. In § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 des Rückkehrhilfegesetzes vom 28. November 1983 (BGBl. I S. 1377), das zuletzt durch Artikel 120 des Gesetzes vom 23. Dezember 2003 (BGBl. I S. 2848) geändert worden ist, werden die Wörter „Aufenthalts-erlaubnis oder Aufenthaltsberechtigung“ durch die Wörter „Niederlassungs-erlaubnis oder Aufenthalts-erlaubnis zu Erwerbszwecken, zum Zweck des Familiennachzugs oder ohne Bindung an einen Aufenthaltswitzweck“ ersetzt.
23. In § 50 Abs. 1 der Verwaltungsgerichtsordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 19. März 1991 (BGBl. I S. 686), die zuletzt durch Artikel 4 des Gesetzes vom 24. Juni 2004 (BGBl. I S. 1359) geändert worden ist, wird Nummer 3 wie folgt gefasst:
- „3. über Streitigkeiten gegen Abschiebungsanordnungen nach § 58a des Aufenthaltsgesetzes und ihre Vollziehung“.

Artikel 12

Änderungen von Verordnungen

- 1. In § 6 Nr. 2 der Verordnung über die Zuständigkeit der Bundesgrenzschutzbehörden vom 17. Dezember 1997 (BGBl. I S. 3133) wird die Angabe „§ 63 Abs. 4 Nr. 1 des Ausländergesetzes“ durch die Angabe „§ 71 Abs. 3 Nr. 1 des Aufenthaltsgesetzes“ ersetzt.

2. Die Verordnung zur Ausführung des Personenstandsgesetzes in der Fassung der Bekanntmachung vom 25. Februar 1977 (BGBl. I S. 377), zuletzt geändert durch Artikel 18 des Gesetzes vom 21. August 2002 (BGBl. I S. 3322), wird wie folgt geändert:

1. § 26 wird wie folgt geändert:

a) In Absatz 1 werden die Wörter „eine Aufenthaltsberechtigung oder seit drei Jahren eine unbefristete Aufenthaltserlaubnis besitzt“ durch die Wörter „freizügigkeitsberechtigter Unionsbürger oder gleichgestellter Staatsangehöriger eines EWR-Staates ist oder eine Aufenthaltserlaubnis-EU oder eine Niederlassungserlaubnis besitzt“ ersetzt.

b) Absatz 2 wird wie folgt geändert:

aa) In Satz 1 werden nach dem Wort „hinsichtlich“ die Wörter „der Rechtsstellung oder“ eingefügt.

bb) In Satz 3 werden die Wörter „ihre Aufenthaltsberechtigung oder -erlaubnis“ durch die Wörter „ihre Rechtsstellung oder ihren Aufenthaltstitel (Absatz 1)“ ersetzt.

2. Der amtliche Vordruck Anlage „K“ – Anlage 28 – (zu § 26) wird wie folgt geändert:

a) Bei den Angaben über die Eltern („Vater“, „Mutter“) sind jeweils die Angabefelder „☐ Aufenthaltsberechtigung“ und „☐ Aufenthaltserlaubnis, seit 3 Jahren unbefristet“ durch die Angabefelder „☐ freizügigkeitsberechtigter Unionsbürger oder gleichgestellter Staatsangehöriger eines EWR-Staates“, „☐ Aufenthaltserlaubnis-EU“ und „☐ Niederlassungserlaubnis“ zu ersetzen.

b) Im Text der Prüfbitte an die Ausländerbehörde werden die Wörter „eine Aufenthaltsberechtigung oder seit drei Jahren eine unbefristete Aufenthaltserlaubnis“ durch die Wörter „freizügigkeitsberechtigter Unionsbürger oder gleichgestellter Staatsangehöriger eines EWR-Staates war oder eine Aufenthaltserlaubnis-EU oder eine Niederlassungserlaubnis“ ersetzt.

c) Die Bestätigung der Ausländerbehörde zur Rechtsstellung oder zum Aufenthaltstitel wird wie folgt gefasst:

„Bestätigung: Zum Zeitpunkt der Geburt des Kindes war/hatte die Mutter der Vater

– freizügigkeitsberechtigter Unionsbürger oder gleichgestellter Staatsangehöriger eines EWR-Staates	<input type="checkbox"/> ja	<input type="checkbox"/> nein	<input type="checkbox"/> ja	<input type="checkbox"/> nein
– eine Aufenthaltserlaubnis-EU	<input type="checkbox"/> ja	<input type="checkbox"/> nein	<input type="checkbox"/> ja	<input type="checkbox"/> nein
– eine Niederlassungserlaubnis	<input type="checkbox"/> ja	<input type="checkbox"/> nein	<input type="checkbox"/> ja	<input type="checkbox"/> nein

3. In § 1 Abs. 1 Satz 1 der Asylzuständigkeitsbestimmungsverordnung vom 4. Dezember 1997 (BGBl. I S. 2852), die zuletzt durch die Verordnung vom 26. Februar 2003 (BGBl. I S. 302) geändert worden ist, werden die Wörter „Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge“ durch die Wörter „Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (Bundesamt)“ ersetzt.

4. In § 6 Abs. 5 der Schwerbehindertenausweisverordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 25. Juli 1991 (BGBl. I S. 1739), die zuletzt durch Artikel 4a des Gesetzes vom 23. April 2004 (BGBl. I S. 606) geändert worden ist, wird das Wort „Aufenthaltsgenehmigung“ durch das Wort „Aufenthaltstitel“ ersetzt.

5. § 4 Abs. 1 Nr. 1 Buchstabe b der Seemannsamtverordnung vom 21. Oktober 1981 (BGBl. I S. 1146), die durch Artikel 8 des Gesetzes vom 23. März 2002 (BGBl. I S. 1163) geändert worden ist, wird wie folgt gefasst:

„b) einen Aufenthaltstitel, soweit dieser nach § 4 Abs. 1 des Aufenthaltsgesetzes erforderlich ist,“.

6. In § 6 Abs. 1 der Ausländergebührenverordnung vom 19. Dezember 1990 (BGBl. I S. 3002), die zuletzt durch Artikel 49 des Gesetzes vom 24. Dezember 2003 (BGBl. I S. 2954) geändert worden ist, wird die Angabe „2, 2a,“ gestrichen und nach der Angabe „§ 4 Abs. 1 Nr. 1“ die Angabe „sowie in voller Höhe der in den §§ 2 und 2a“ eingefügt.

Artikel 13

Rückkehr

zum einheitlichen Verordnungsrang

Die auf Artikel 12 beruhenden Teile der dort geänderten Rechtsverordnungen können auf Grund der jeweils einschlägigen Ermächtigungen durch Rechtsverordnung geändert werden.

Artikel 14

Bekanntmachungserlaubnis

Das Bundesministerium des Innern kann den Wortlaut des Asylverfahrensgesetzes, des AZR-Gesetzes und des Staatsangehörigkeitsgesetzes und das Bundesministerium für Bildung und Forschung den Wortlaut des Bundesausbildungsförderungsgesetzes in der vom Inkrafttreten dieses Gesetzes an geltenden Fassung im Bundesgesetzblatt bekannt machen.

Artikel 15

Inkrafttreten, Außerkrafttreten

(1) Artikel 1 §§ 42, 43 Abs. 4, § 69 Abs. 2 bis 6, § 99, Artikel 2 § 11 Satz 1, soweit er auf §§ 69 und 99 des Aufenthaltsgesetzes verweist, Artikel 3 Nr. 39 hinsichtlich des § 61 Abs. 2 Satz 2 des Asylverfahrensgesetzes, soweit dieser auf § 42 des Aufenthaltsgesetzes verweist, und Nr. 49, Artikel 6 Nr. 3 Buchstabe a hinsichtlich des § 9 Abs. 1 Satz 5 des Bundesvertriebenengesetzes und Artikel 12 Nr. 6 treten am Tage nach der Verkündung in Kraft. Auf Grund der genannten Vorschriften erlassene Rechtsverordnungen dürfen frühestens an dem in Absatz 3 genannten Zeitpunkt in Kraft treten.

(2) Artikel 1 § 75 Abs. 1 Nr. 3 Buchstabe a, Artikel 3 Nr. 4 Buchstabe b und c, Nr. 5 und 48 und Artikel 6 Nr. 3 Buchstabe d hinsichtlich des § 9 Abs. 5 Buchstabe a des Bundesvertriebenengesetzes treten am ersten Tage des auf die Verkündung folgenden Monats in Kraft.

(3) Im Übrigen tritt dieses Gesetz am 1. Januar 2005 in Kraft; gleichzeitig treten

1. das Ausländergesetz vom 9. Juli 1990 (BGBl. I S. 1354, 1356), zuletzt geändert durch Artikel 18 des Gesetzes vom 24. Dezember 2003 (BGBl. I S. 2954),
2. das Aufenthaltsgesetz/EWG in der Fassung der Bekanntmachung vom 31. Januar 1980 (BGBl. I S. 116), zuletzt geändert durch Artikel 34 des Gesetzes vom 23. Dezember 2003 (BGBl. I S. 2848),
3. das Gesetz über Maßnahmen für im Rahmen humanitärer Hilfsaktionen aufgenommene Flüchtlinge vom 22. Juli 1980 (BGBl. I S. 1057), zuletzt geändert durch Artikel 3 des Gesetzes vom 29. Oktober 1997 (BGBl. I S. 2584),
4. das Gesetz zur Änderung des Reichs- und Staatsangehörigkeitsgesetzes in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 102-1/1, veröffentlichten bereinigten Fassung,

5. das Gesetz zur Änderung des Reichs- und Staatsangehörigkeitsgesetzes in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 102-1/2, veröffentlichten bereinigten Fassung,

6. die Verordnung zur Durchführung einer Zusatzstatistik auf dem Gebiet der Sozialhilfe über Hilfe zum Lebensunterhalt vom 2. Juli 1981 (BGBl. I S. 610),

7. die Arbeitsaufenthaltsverordnung vom 18. Dezember 1990 (BGBl. I S. 2994), zuletzt geändert durch Artikel 4 des Gesetzes vom 23. April 2004 (BGBl. I S. 602),

8. die Freizügigkeitsverordnung/EG vom 17. Juli 1997 (BGBl. I S. 1810), zuletzt geändert durch Artikel 29 des Gesetzes vom 27. Dezember 2003 (BGBl. I S. 3022),

außer Kraft.

(4) Artikel 1 § 23a sowie die hierauf beruhenden landesrechtlichen Verordnungen treten am 31. Dezember 2009 außer Kraft.

Das vorstehende Gesetz wird hiermit ausgefertigt. Es
ist im Bundesgesetzblatt zu verkünden.

Berlin, den 2004

Der Bundespräsident

Der Bundeskanzler

Der Bundesminister des Innern

Der Bundesminister des Auswärtigen

Die Bundesministerin der Justiz

Der Bundesminister der Finanzen

Der Bundesminister
für Wirtschaft und Arbeit

Die Bundesministerin
für Familie, Senioren, Frauen und Jugend

Der Bundesminister
für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen

Die Bundesministerin
für Bildung und Forschung

Die Bundesministerin
für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung

